

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

OBLIGATIONS ET POUVOIRS

DES COMMUNES

EN CE QUI CONCERNE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Décembre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Daniel LEMANISSIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. BERTHÉLEMY.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } professeurs.
SAUZET }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

OBLIGATIONS ET POUVOIRS

DES COMMUNES

EN CE QUI CONCERNE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Décembre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Daniel LEMANISSIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } professeurs.
SAUZET }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

L'étude que nous nous proposons a pour objet le rôle que la commune a joué dans l'organisation de l'enseignement primaire et celui qui lui appartient pour assurer son fonctionnement.

Si nous avons choisi un sujet qui se rattache à l'instruction primaire, c'est parce qu'il nous a paru intéressant de suivre l'évolution d'une institution, qui, au moins par sa forme, semble définitive ; nous examinerons le rôle particulier de la commune dans cette évolution parce que celle-ci est le facteur par rapport auquel les variations se sont accomplies.

Dans une première partie, nous suivrons les étapes successives de la législation de l'enseignement ; nous verrons la commune jouissant d'abord de toute liberté en cette matière, n'ayant que des pouvoirs, soumise enfin à des obligations multiples et strictement déterminées.

Nous examinerons ensuite quelle est sous la législation actuelle la consistance de ces obligations.

Nous sommes arrivés à une époque où les obligations exigées par les lois sont réalisées ; mais comme

le progrès n'aboutit jamais à une situation définitive ; qu'à la réalisation d'un besoin succède un nouveau désir, qui lui-même pourra devenir un besoin, les communes ont développé l'instruction au-delà des limites légales et jouissent à ce point de vue de pouvoirs qu'il nous faudra enfin examiner : si nous estimons que le service de l'instruction devenu, nous le verrons, service national, a revêtu une forme définitive, l'instruction a une consistance relative qui varie suivant les époques, avec les progrès de la science et de la civilisation, les difficultés de la vie ; cette remarque donne à notre étude qui n'est pas ainsi simplement rétrospective, un nouvel intérêt.

L'enseignement primaire est l'enseignement élémentaire et fondamental, nécessaire à tous les citoyens pour exercer leurs droits et remplir leurs devoirs. C'est bien là quelque chose de relatif.

Si le législateur de l'an III considéra que, pour diriger leur vie et administrer leurs affaires, il suffisait que les citoyens sachent lire, écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale (Const. 5 fructidor an III) ;

Si le législateur de 1882 se montra plus exigeant, l'enseignement primaire devant comprendre, selon lui, l'instruction morale et civique, la lecture et l'écriture, la langue et les éléments de la littérature française, la géographie, particulièrement celle de la France jusqu'à nos jours ; quelques notions usuelles

du droit et de l'économie politique ; les éléments des sciences naturelles, physiques et mathématiques ; leur application à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels ; les travaux manuels à l'usage des outils des principaux métiers, les éléments du dessin, du modelage et de la musique ; la gymnastique ; pour les garçons les exercices militaires, pour les filles les travaux à l'aiguille (L., 28 mars 1882) ; nous pouvons encore nous demander si les enseignements complémentaires que les communes donnent volontairement, ne rentreront pas aussi un jour dans cette définition.

PREMIÈRE PARTIE

FORMATION HISTORIQUE DES OBLIGATIONS COMMUNALES

§ 1^{er}. — *Révolution. — Premier Empire. —
Restauration.*

Démolir les édifices de l'ancien régime, en construire de nouveaux sur des bases nouvelles tel fut le but de la Révolution française : l'œuvre de destruction fut rapide ; un décret du 22 mars 1790 en décidant que personne ne pourrait enseigner s'il n'avait prêté le serment civique, écarta de l'enseignement beaucoup des anciens maîtres et régents. Le décret du 22 avril 1790 avait laissé au clergé l'administration des collèges, des maisons d'institution et d'étude, les maisons de religieuses occupées à l'éducation publique, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné par le Corps législatif, et l'avait autorisé à percevoir les dîmes, *mais durant la présente année seulement* ; par le décret du 10 décembre de la même année, l'Assemblée nationale décida que les séminaires et autres établissements d'instruction publique seraient immédiatement vendus ; un décret de 1791 supprima les octrois municipaux dont le produit était affecté par beaucoup de communes aux écoles publiques ; un décret du 18 août 1792 prononça la suppression de toutes les corporations religieuses, congrégations séculières d'hommes et de femmes, ecclé-

siastiques et laïques, qui assuraient le recrutement de presque tout le personnel enseignant de l'ancien régime.

« Tous les citoyens ont également droit à l'instruction » telle est la base idéale de l'œuvre d'édification que le législateur devait entreprendre : afin de donner à tous la faculté d'exercer ce droit il fallait concevoir un enseignement « commun à tous les citoyens », un enseignement laïque ; un enseignement « gratuit à l'égard des parties indispensables pour tous les hommes » ; il fallait accroître le nombre des établissements scolaires et les « distribuer graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume » (1). Tels furent les principes qu'affirmèrent Mirabeau, Talleyrand, Condorcet, lorsqu'ils furent chargés par les assemblées de préparer un plan d'organisation de l'enseignement public. Les hommes de 89 jetèrent au monde toutes ces grandes idées ; mais nous allons voir qu'en matière d'instruction, comme en beaucoup d'autres, soit parce que les œuvres conçues dépassaient dans leur exécution les forces d'une génération ; soit par insouciance des moyens d'exécution, soit par inexpérience du pouvoir, ils ne réalisèrent rien de ce qu'ils avaient imaginé. Les projets de Mirabeau, de Talleyrand, de Condorcet n'aboutirent pas ; la première loi qui tente d'orga-

(1) Constit. 3-14 septembre 1791.

niser l'instruction, est aussi la première qui rentre dans notre sujet : la Convention eut recours à la commune pour réorganiser l'instruction publique, et dorénavant l'État lui attribuera toujours un rôle prépondérant dans la réalisation de l'œuvre considérable que la Révolution a entreprise et qui n'a été achevée qu'à la fin du dix-neuvième siècle.

La loi du 12 décembre 1792 décide qu'il sera établi une école primaire dans tous les lieux ayant de 400 à 1,500 habitants de population agglomérée ; cette école pouvant servir pour toutes les habitations moins peuplées et éloignées de moins de mille toises (L. 30 mai 1793, id.). Pour les habitations plus éloignées et n'ayant pas 400 habitants il y aurait une école par arrondissement embrassant 400 à 1,500 habitants. Dans les lieux de 1,500 à 4,000 habitants il y aurait deux écoles et ainsi de suite.

Le législateur après avoir ainsi conçu le développement et la répartition systématique des établissements scolaires demande aux communes de fournir les bâtiments des écoles primaires et d'assurer l'entretien du service scolaire établi d'après ces règles.

« Les frais de premier établissement, ameublement
 « et entretien sont à leur charge. Les instituteurs des
 « écoles seront logés aux frais des communes et au-
 « tant que faire se pourra, dans le lieu même des
 « écoles ».

Ces charges imposées à la commune sont un peu

allégées par la facilité que lui donne la loi « de disposer à cet effet des maisons de fabrique ou des « maisons nationales déjà uniquement consacrées aux « petites écoles ».

Les lois successives de la révolution qui règlent les finances communales indiquent parmi les dépenses obligatoires celles des écoles primaires (28 messidor an IV, art. 2; L. 15 frimaire an VI, art. 5; L. 11 frimaire an VII, art. 8 et 10); dorénavant le principe de cette contribution municipale subsistera toujours; il n'y a que son étendue qui pourra se modifier.

Un décret du 27 brumaire an III (17 novembre 1794) relatif aux écoles primaires modifie la répartition des écoles : il sera établi au moins une école primaire par 1,000 habitants; chaque école primaire sera divisée en deux sections, l'une pour les garçons, l'autre pour les filles et aura en conséquence un instituteur et une institutrice.

Ce décret comme la loi précédente met à la disposition de la commune certains immeubles : les presbytères; mais il va plus loin, et jusqu'à décharger entièrement en principe la commune de la fourniture des locaux; il ne se borne pas à lui fournir certains biens nationaux strictement limités; « au cas où il n'existerait plus dans la commune de ci-devant presbytères à la disposition de la nation, il sera accordé sur la demande des administrations de district un local convenable pour la tenue des écoles primaires. »

En prévision du nombre considérable d'écoles qu'allait exiger l'organisation de l'instruction publique, les décrets du 18 août 1792, du 14 février et du 8 mars 1793 avaient soustrait à l'aliénation les biens nationaux susceptibles d'être utilisés pour l'enseignement : le premier décret dispose dans son article 2 « que les bâtiments et jardins à l'usage des collèges encore ouverts en 1789 demeurent réservés de l'aliénation des biens des congrégations jusqu'à ce que le Corps législatif ait prononcé sur l'organisation de l'instruction publique » ; le décret du 14 février stipule que la vente des biens des établissements d'instruction publique continuera à être suspendue conformément aux décrets antérieurs ; enfin le dernier décret déclare « que les bâtiments servant ou pouvant servir à l'usage des collèges ou de tous autres établissements de l'instruction des deux sexes, les logements des instituteurs, professeurs et élèves, ensemble les jardins et enclos y attenant ainsi que ceux qui, quoi que séparés, sont à l'usage des établissements d'instruction publique sont exceptés de l'aliénation. » Malheureusement le même décret ordonne la vente des biens formant la dotation des établissements d'instruction publique ; ils auraient été d'un grand secours pour les communes et auraient suffi à garantir dans beaucoup de pays le fonctionnement de l'école communale ; ajoutons que la loi du 10 décembre 1790 avait déjà disséminé un grand

nombre d'immeubles qu'on aurait dû réserver, et remarquons enfin que les prescriptions même des décrets de 92 et de 93 ne furent pas rigoureusement observées et que beaucoup des biens qu'ils envisagent furent vendus en même temps que d'autres biens nationaux.

Les deux lois de 1792 et de brumaire an III témoignent de fort louables intentions, mais la situation financière était trop mauvaise pour que d'aussi vastes programmes pussent être exécutés ; aussi pouvait-on mieux espérer de la loi prise en exécution de la constitution de l'an III qui établissait une plus sage proportion entre le chiffre de la population et le nombre d'écoles à créer.

Le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) sur l'organisation de l'instruction publique exigeait seulement qu'il fut établi dans chaque canton de la République une ou plusieurs écoles primaires, dont les arrondissements seraient déterminés par les administrations du département ; cela permettait de ne plus créer qu'une école par 5,000 habitants environ. Chaque école, comme sous la législation précédente, devait être divisée en deux sections, l'une pour les garçons, l'autre pour les filles et avoir un instituteur et une institutrice.

« La République s'engageait encore à fournir à chaque instituteur primaire un local tant pour lui servir de logement, que pour recevoir les élèves

pendant la durée des leçons » ; elle lui fournissait « également le jardin qui se trouverait attenant à ce local ; lorsque les administrations de département le jugeaient plus convenable, il était alloué à l'instituteur une somme annuelle, pour tenir lieu du logement et du jardin susdits (1) ».

Le traitement des instituteurs ne constitue pas une charge communale ; ils recevaient en effet de chacun de leurs élèves une rétribution annuelle fixée par l'administration de département et qui constituait le plus clair de leurs revenus ; l'administration municipale pouvait exempter de cette rétribution un quart des élèves de chaque école primaire, pour cause d'indigence. La gratuité de l'enseignement était donc une faculté pour la commune et en tout cas, elle ne pouvait être que partielle.

Aux termes de la loi du 27 brumaire an III les instituteurs devaient être nommés par le peuple ; néanmoins pendant la période révolutionnaire, ils devaient être élus et surveillés par un jury d'instruction, composé de trois membres désignés par l'administration du district et pris hors de son sein parmi les pères de famille ; la loi de l'an IV donne aux administrations municipales le droit de présenter les instituteurs primaires à l'agrément des administrations du département qui les nommeront, ainsi

(1) Voir addenda, p. 170.

que la surveillance immédiate des écoles primaires.

Le Consulat, fait de l'instruction une affaire purement locale ; les lois de 1792 de l'an III, de l'an IV avaient strictement déterminé, en raison du chiffre de la population ou de divisions administratives, le nombre d'écoles que devaient établir les communes ; la dernière se montrait moins exigeante que les deux premières, la loi du 11 floréal an X demanda moins encore : elle ne fixe plus un nombre légal d'écoles ; elle dispose seulement que les communes sont obligées d'assurer le service de l'enseignement primaire sans plus. « Il faut confier le soin de l'instruction primaire aux administrations locales qui y ont un intérêt direct et qui en feront dans chaque commune une affaire de famille » disait Fourcroy, véritable auteur de cette loi ; ce sont les administrations locales qui déterminent le nombre des écoles suivant la population et les localités ; une école pouvant appartenir à plusieurs communes. Ce sont les maires et les conseillers municipaux qui choisissent les instituteurs.

« Leur traitement se compose : 1° du logement
« fourni par les communes ; 2° d'une rétribution
« fournie par les parents et déterminée par les con-
« seils municipaux. Les Conseils municipaux exemp-
« teront de la rétribution ceux des parents qui se-
« raient hors d'état de la payer : cette exemp-
« tion ne pourra néanmoins excéder le cinquième

« des enfants reçus dans les écoles primaires. »

Cette loi présentait le défaut contraire à celui du décret de 1792 ; elle laissait une trop grande latitude aux corps municipaux qui n'allaient pas manquer d'en abuser pour ne rien faire : le législateur de l'an X, comme celui de l'an IV, crut-il agir avec sagesse ? ou bien le consul négligeait-il déjà, l'enseignement primaire dont l'empereur devait se désintéresser complètement.

Les résultats de toute cette législation furent absolument insignifiants : les communes seules devaient, en dernière analyse, supporter toutes les dépenses de l'instruction et l'État n'en prenait aucune à sa charge ; s'il devait en principe fournir un local convenable, nous avons vu qu'il aliéna la plupart des biens qui lui eussent permis de tenir son engagement ; n'ayant pas le moyen de conserver des biens qui étaient mal vendus il n'allait pas construire des écoles. C'était là une charge trop lourde pour les communes ; les idées nouvelles n'avaient pas encore atteint les campagnes, qui se montraient hostiles aux innovations d'un nouveau régime ; la loi ne prévoyait pas la sanction qui aurait pu briser leur résistance.

L'empereur ne s'inquiéta guère de l'instruction d'un peuple qu'il fallait dominer et conduire ; il chercha surtout à s'entourer d'une élite de gens érudits. Plutôt que de répandre l'instruction en large, il lui semblait préférable de l'élever. Il fit beaucoup pour

perfectionner l'enseignement supérieur et négligea à peu près complètement l'enseignement primaire ; le peu qu'il fit fut défavorable aux communes : en resserrant l'enseignement primaire dans les règles de l'université, on supprima les droits que pouvaient avoir les municipalités ; on accrut les charges, déjà trop lourdes des communes, en leur transférant la propriété des établissements scolaires dont elles n'avaient eu jusqu'ici que la disposition ; en concédant gratuitement aux communes, par le décret du 9 avril 1811, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'instruction publique, l'empereur donna peut-être « une nouvelle marque de sa munificence impériale », en tout cas il les soumit ainsi à la contribution foncière et les contraignit à supporter les grosses et menues réparations, en sorte que l'État surtout trouvait son compte à cette concession gratuite qui le déchargeait, même pour l'avenir, de dépenses importantes et lui assurait de nouvelles ressources.

Pour ces raisons, la situation de l'enseignement primaire s'aggrava durant le Premier Empire.

La Restauration se montra plus soucieuse de l'instruction primaire : l'ordonnance du 29 février 1816 décide que « toute commune sera tenue de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent reçoivent l'instruction primaire et à ce que les enfants indigents la reçoivent gratuitement ».

« .., Le conseil municipal fixera le montant de la rétribution à payer par les parents et arrêtera le tableau des indigents dispensés de payer. »

« Les maîtres des écoles fondées ou entretenues par les communes seront présentés par le maire et par le curé ou desservant » à un comité cantonal qui transmettra, avec son avis, la présentation à l'agrément du recteur d'académie. Dans chaque canton, il existe un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire ; le curé est membre nécessaire et président de droit de ce comité ; les surveillants spéciaux du comité cantonal sont le curé ou desservant de la paroisse et le maire de la commune.

A partir de 1818, l'État consacre à l'instruction primaire environ 50,000 francs par an ; la loi du 17 août 1828 ouvre au Ministère de l'Instruction publique un crédit de 100,000 francs destiné à encourager l'instruction primaire ; la loi du 2 août 1829 porte à 300,000 francs la participation de l'État pour l'exercice 1830. L'ordonnance du 14 février 1830 consacre dans ses articles 11 et suivants l'habitude prise par l'État de contribuer régulièrement aux dépenses de l'instruction primaire ; les sommes affectées étaient sans doute trop minimes pour être de quelque secours aux communes ; mais la participation pécuniaire de l'État leur était définitivement acquise.

Aux termes de cette ordonnance, les obligations et

les pouvoirs des communes en matière d'enseignement se rapprochent sensiblement de ceux que leur avait reconnus la loi de l'an X et l'ordonnance de 1816 ; elles pourvoient à l'établissement et à l'entretien des écoles dont elles reconnaissent la nécessité ; elles paient le traitement de l'instituteur, eu égard aux émoluments éventuels qu'il pourra obtenir des élèves payants ; elles peuvent s'entendre avec une ou plusieurs communes voisines pour avoir un seul instituteur ; les conseils municipaux arrêtent la liste des enfants qui seront admis gratuitement à l'école, ainsi que le taux de la rétribution mensuelle à payer pour les enfants qui ne seront pas admis aux leçons gratuites. L'ordonnance apporte en outre une innovation aux dispositions antérieures, en ce qu'elle détermine les mesures administratives et financières qui devront être prises par les communes, pour qu'elles soient immédiatement pourvues des moyens d'instruction qu'elles auront jugés suffisants. Tous les conseils municipaux du royaume devaient prendre toutes les délibérations utiles en matière d'enseignement, voter le montant des frais de premier établissement de l'école, le traitement fixe annuel de l'instituteur, ainsi que les ressources à ce destinées dès leur prochaine session ordinaire ; dans le cas où les dépenses ne pouvaient être couvertes par les seules ressources ordinaires, ils devaient voter une imposition extraordinaire dans les formes prescrites par

les articles 39 et suivants de la loi du 15 mai 1818 (c'est-à-dire qu'il fallait une délibération du conseil municipal avec adjonction des plus imposés, et si les centimes extraordinaires étaient consentis, il était définitivement statué par ordonnance du roi). Le conseil général, à qui le préfet transmettait l'état des communes, dans sa prochaine réunion votait aux communes, qu'il avait reconnues dans l'impossibilité de subvenir aux frais de leurs écoles, les secours qu'il jugeait devoir allouer à cet effet. L'état de répartition des sommes allouées par les conseils généraux devait être transmis au recteur et au ministre de l'Instruction publique afin qu'ils répartissent à leur tour les sommes prévues au budget et destinées à encourager l'enseignement primaire.

Cette législation est encore imparfaite et n'échappe toujours pas à certains reproches sans lesquels on peut seulement espérer un développement suffisant de l'enseignement primaire : comme dans la loi de l'an X, nous constatons ici encore l'absence de règles précises en ce qui concerne les obligations des communes ; on se borne à dire qu'elles devront pourvoir à l'établissement des écoles nécessaires pour que tous les enfants puissent recevoir l'instruction primaire. Aucun des textes que nous avons cités ne prévoit les moyens par lesquels l'autorité supérieure pourrait contraindre une commune à faire ce nécessaire ; il est d'ailleurs impossible de sanctionner une

obligation dont l'étendue minimum n'est pas nettement déterminée. « La loi aboutit à une simple invitation adressée aux conseils municipaux, tout au plus à une injonction dépourvue de sanction effective. »

Enfin les charges des communes sont trop lourdes, les subventions de l'État absolument dérisoires.

§ 2. — *De la Monarchie de Juillet à la législation actuelle.*

C'est avec cette période que l'instruction primaire a commencé à se développer, et a pris une extension suffisante. Ces heureux résultats sont dus à ce que le rôle de la commune n'a pas été laissé à son appréciation personnelle, mais qu'au contraire les obligations communales ont été nettement déterminées : la loi, en fixant elle-même le nombre et la nature des écoles qu'on demanderait aux communes, a fixé cette obligation dans son étendue ; en décidant que les communes devraient fournir des locaux convenables, payer les instituteurs d'après un taux légal, construire ou approprier des bâtiments, lorsqu'elles n'en auraient pas à leur disposition, elle a fixé cette obligation dans son essence. Le législateur n'a pas omis, comme sous les régimes précédents, de sanctionner

les obligations communales, de mettre à la disposition de l'autorité supérieure les moyens de contraindre les communes à consacrer certaines de leurs ressources au service de l'enseignement. Enfin les secours que l'État a apportés aux communes furent suffisants et véritablement efficaces.

L'enseignement cessera d'être un service purement communal pour devenir un service national dont l'État a la direction et la charge : les communes deviennent de simples agents d'exécution et n'ont plus à supporter que des dépenses accessoires.

C'est aussi au cours de cette période que seront consacrés par les lois les principes que la Révolution formula sans les réaliser ; laïcité, obligation, gratuité : principes dont l'application fera croître le nombre des élèves à l'éducation desquelles l'État et la commune devront pourvoir.

Loi du 28 juin 1833. — La charte du 14 août 1830 déclarait qu'il serait pourvu à l'instruction publique dans le plus bref délai ; dès le 14 janvier 1831 un projet de loi relatif à l'instruction primaire était présenté à la Chambre des Députés ; le crédit destiné à l'instruction primaire était porté à 700,000 francs pour l'exercice 1831, à 1 million pour l'exercice 1832, à 1,500,000 francs pour l'exercice 1833 ; l'aide apporté par l'État aux communes ne fut pas long à donner un bon résultat : en 1829 sur les 38149 com-

munes 14230 étaient dépourvues d'écoles ; 11439 communes en étaient privées en 1832 ; le 28 juin 1833 était votée une loi sur l'instruction primaire (1) :

« Toute commune est tenue soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire » (art. 9).

« Les communes chefs-lieux de département et celles dont la population excède six mille âmes, devront avoir en outre une école primaire supérieure » (art. 10).

Une des innovations de la loi de 1833 est de créer à côté de l'instruction primaire élémentaire une instruction primaire supérieure. En ce qui concerne l'enseignement élémentaire les communes ne sont pas encore tenues à une obligation nettement définie ; ce sont elles, en effet, qui décident qu'une école suffit pour plusieurs ; nous considérerons l'obligation de la commune comme déterminée dans son étendue, seulement quand ce sera la loi ou l'administration et non l'obligée elle-même qui délimitera les circonscriptions scolaires ; on ne peut dire qu'une obligation dont l'obligé fixe l'étendue soit déterminée ; la loi par cela même ne s'est donc pas montrée très exigeante et aussi parce qu'elle ne demande pas aux

(1) Duvergier, L. 28, J. 1833, n° 1.

communes d'entretenir des écoles de filles au sujet desquelles elle ne contient aucune disposition ; Guizot, alors ministre de l'Instruction publique, avait cependant déclaré aux cours des travaux préparatoires qu'il était urgent de parer à cette lacune des législations antérieures ; il ne put recueillir les éléments nécessaires pour présenter un projet sur ce point ; la loi ne contient non plus aucune disposition en ce qui concerne les salles d'asile, les écoles de hameau dont on s'inquiétait cependant sérieusement ; des ordonnances, circulaires, instructions intervinrent pour rappeler que la loi ne prévoyait qu'un minimum afin d'encourager le développement de ces diverses catégories d'écoles qui restèrent toujours cependant purement facultatives.

Après avoir envisagé l'objet de l'obligation de la commune, en quelque sorte dans son étendue, la loi dans son article 12, l'examine dans son essence : « il sera fourni à tout instituteur communal :

1° Un local convenablement disposé tant pour lui servir d'habitation que pour recevoir les élèves ;

2° Un traitement fixe qui ne pourra être moindre de 200 francs pour une école primaire élémentaire et de 400 francs pour une école primaire supérieure. En sus du traitement fixe l'instituteur recevra une rétribution mensuelle dont le taux sera réglé par le conseil municipal.

La loi de 1833, justement appelée la charte de

l'instruction primaire, fut la première loi qui donna des résultats véritablement appréciables : il n'y eut plus dès 1837 que 5667 communes sans école, en 1847 3213 et en 1850 2690, alors que nous avons constaté qu'en 1832 11439 communes en étaient dépourvues ; quelles sont donc les causes de ces heureux effets ?

On pouvait espérer que les communes ne seraient pas effrayées par les sacrifices qu'on réclamait d'elles, seraient en mesure d'accomplir la tâche qui leur incombait, consentiraient volontiers à l'exécuter parce que la loi s'était montrée peu exigeante, aussi bien par la nature que par le nombre des écoles qu'elle réclamait, en se contentant d'écoles mixtes et en admettant la réunion de plusieurs communes pour leur établissement et leur entretien ; l'administration, observant l'esprit de la loi, ferma les yeux devant des locaux dont la disposition laissait beaucoup à désirer ; « pourvoir d'abord, améliorer ensuite », telle était l'idée de Guizot. Si la loi se montra généreuse, elle limita strictement sa générosité et ce fut surtout à cette considération qu'elle dut son succès : elle exigea des communes en faveur de l'instruction l'affectation de ressources spéciales, sanctionnant ainsi les obligations communales ; c'est là le premier progrès de la loi de 1833 sur les précédentes, mais ce n'est pas le seul : elle a prévu l'intervention subsidiaire, mais obligatoire, du département et de

l'État, au cas où, malgré tout, la commune serait dans l'impossibilité d'accomplir le peu qu'on lui demandait.

Après avoir indiqué les moyens financiers à la disposition des communes, pour satisfaire leurs obligations scolaires comme l'avait déjà fait l'ordonnance de 1830, avec cette différence qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires l'imposition spéciale, votée par le conseil municipal, devait être autorisée chaque année par la loi de finances et ne pouvait excéder trois centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, la loi de 1833 dans son article 13 ajoute qu'à défaut du vote par le conseil municipal de l'imposition spéciale, celle-ci serait établie par ordonnance royale et que « lorsque les
« communes n'auront pu, soit isolément, soit par la
« réunion de plusieurs d'entre elles, procurer un
« local et assurer le traitement au moyen de cette
« contribution de trois centimes, il sera pourvu aux
« dépenses reconnues nécessaires à l'instruction
« primaire, et, en cas d'insuffisance des fonds départe-
« tementaux, par une imposition spéciale, votée par
« le conseil général du département ou à défaut
« du vote de ce conseil, établie par ordonnance
« royale. Cette imposition, qui devra être autorisée
« chaque année par la loi de finances, ne pourra
« excéder deux centimes additionnels au principal
« des contributions foncière, personnelle et mobi-
« lière.

« Si les centimes ainsi imposés aux communes et
« aux départements ne suffisent pas aux besoins de
« l'instruction primaire, le ministre de l'Instruction
« publique y pourvoira au moyen d'une subvention
« prélevée sur le crédit qui sera porté annuelle-
« ment pour l'instruction primaire au budget de
« l'État. »

Terminons l'examen de cette loi en disant que les instituteurs communaux ne sont plus nommés par les conseils municipaux mais simplement présentés par eux à un comité d'arrondissement qui les installe et reçoit leur serment ; c'est le ministre de l'Instruction publique qui les institue (art. 22).

Les conseils municipaux désignent ceux des élèves de la commune qui seront admis gratuitement à l'école communale élémentaire et déterminent dans les écoles primaires supérieures un nombre de places gratuites réservées à des enfants pauvres désignés après concours par le comité d'instruction primaire (art. 14).

La surveillance des écoles passe des conseils municipaux à un comité communal (art. 21).

Pour rendre durables les résultats de cette législation, on pensa qu'il était indispensable que les communes devinssent propriétaires de leurs écoles ; une ordonnance du 16 juillet 1833 défend aux conseils municipaux qui installeraient l'école dans des « locaux », de passer des baux de plus de six ans et

leur enjoint de prendre les mesures nécessaires pour se mettre en état d'acheter ou de faire construire des maisons d'école, soit avec leurs propres ressources, soit avec les secours du département ou de l'État (art. 3).

Une ordonnance du 25 mars 1838, une ordonnance du 1^{er} janvier 1844 durent proroger successivement ce délai de six ans donné aux communes pour devenir propriétaires de leurs écoles et toujours sans résultat définitif.

Loi du 15 mars 1850. — La Seconde République élaborait de beaux projets où l'on adoptait les principes de gratuité et d'obligation, où l'on réclamait des communes la création d'écoles de filles, de salles d'asiles, d'écoles d'adultes ; mais la loi qui fut votée le 15 mars 1850 ne réalisa pas ces belles espérances : bien plus, les écoles primaires supérieures, qui avaient été maintenues dans le projet du gouvernement, ne figurèrent plus dans le texte définitivement adopté.

La commune, comme sous le régime précédent, est toujours tenue d'entretenir au moins une école, soit à elle seule, soit en se réunissant avec une ou plusieurs autres ; mais cette obligation est dorénavant mieux déterminée ; c'est, en effet, le conseil académique du département qui autorise les réunions de communes pour l'entretien d'une école ; ce ne

sont plus les localités qui, en prenant elles-mêmes cette décision, fixent par là même l'étendue de leur obligation.

Le chapitre V de la loi est consacré aux écoles de filles ; mais il ne les rend obligatoires que conditionnellement ; le conseil académique ne peut obliger une commune à avoir une école de filles que si ses propres ressources lui en fournissent les moyens. Cette incise réduisit en fait cette prescription à un simple vœu.

L'obligation communale a pour objet, comme en 1833, la fourniture à l'instituteur d'un local convenable, tant pour son habitation que pour la tenue de l'école, le mobilier de la classe et un traitement. La législation de 1850, en ce qui concerne le traitement, diffère sur deux points de celle de 1833 : le traitement s'est sensiblement élevé ; la moyenne annuelle de ce traitement était en 1833 de 454 francs ; les législateurs de 1850, en votant l'article 38, se proposèrent de porter le traitement minimum à 600 francs : tous les instituteurs dont le traitement fixe, joint au produit de la rétribution scolaire, n'atteignait pas 600 francs, touchèrent un supplément calculé d'après le total de la rétribution scolaire pendant l'année précédente (art. 38).

Le taux de la rétribution scolaire n'est plus fixé par les conseils municipaux, mais par le conseil académique sur l'avis des conseils municipaux et des

délégués cantonaux. Toutes les dispositions favorables aux instituteurs ne s'appliquaient pas aux institutrices dont la situation était absolument lamentable : au point de vue pécuniaire elles étaient à la discrétion de la commune (art. 50) : en les obligeant à recouvrer elles-mêmes les mois d'écoles, on n'avait même pas égard à leur délicatesse morale.

Le régime financier de la loi de 1850, ainsi que les moyens de coercition qu'elle prévoit à l'encontre des communes sont les mêmes dans les deux lois : les termes de l'article 40 de la seconde reproduisent à peu près exactement ceux de l'article 13 de la première.

Les législateurs de 1850 écartèrent de leur loi le principe de l'obligation scolaire, comme n'ayant pas besoin d'être consacré, ni sanctionné ; « fondez et dotez et vous aurez en peu d'années mieux que l'enseignement obligatoire, vous aurez l'enseignement universellement recherché et béni » : nous savons combien cette affirmation est erronée !

Ils refusèrent aussi d'admettre le principe de la gratuité absolue de l'enseignement primaire : il est cependant juste de constater que la loi de 1850 reconnaît la gratuité dans une plus large mesure que celle de 1833 ; elle autorise toute commune à entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites, à la condition d'y subvenir par ses propres ressources ; et dans les communes qui n'ont point usé

de cette faculté, « l'enseignement primaire est donné gratuitement à tous les enfants dont les familles sont hors d'état de la payer » (art. 24); elle assure l'observation de cette prescription en conférant au préfet le droit d'arrêter définitivement la liste des enfants admis gratuitement à l'école ; sous le régime de la loi de 1833, cette liste risquait d'être singulièrement écourtée : elle était confectionnée par les conseillers municipaux qui avaient, avant tout, le souci d'épargner les ressources communales.

En ce qui concerne le droit de nommer l'instituteur, la commission fut longtemps partagée sur le point de savoir s'il fallait le confier comme précédemment aux conseils municipaux ou le donner au recteur ; dans son article 31 la loi de 1850 le laissa aux conseils municipaux qui feraient leur choix sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée par le conseil académique du département ; on voulait ainsi « conserver à l'enseignement primaire son caractère communal, que tous les projets qui se sont succédés ont maintenu ; respecter, dans le père de famille, le droit d'intervenir pour le choix de celui qui le remplace auprès de ses enfants ». Ces motifs ne prévalurent d'ailleurs pas longtemps ; le décret du 9 mars 1852 en son article 4 confère au recteur agissant par délégation du ministre de l'Instruction publique, le droit de nommer les instituteurs communaux, les conseils municipaux entendus ;

ceux-ci n'ont même plus comme dans certaines législations le droit de présentation. La loi du 14 juin 1854, article 8, inaugura sur ce point le système actuel qui fait de l'instituteur un agent dépendant de l'autorité préfectorale.

Loi du 10 avril 1867. — La législation devait se modifier sans cesse jusqu'au respect absolu de la fameuse trilogie : gratuité, obligation, laïcité. Toute législation qui ne portait pas l'instruction publique jusqu'à un certain degré de perfection ne pouvait pas subsister bien longtemps ; la loi de 1850 devait bientôt paraître insuffisante ; la loi du 10 avril 1867 eût « pour objet de perfectionner l'organisation résultant des lois de 1833 et 1850 ».

La loi précédente n'avait pas sensiblement accru le nombre des écoles de filles : les communes n'étaient obligées d'avoir une école de filles « que si leurs propres ressources leur en fournissaient les moyens » ; grâce à cela la plupart des communes échappèrent à la prescription : cependant l'administration, d'une part, avait fait tous ses efforts pour interpréter les termes de la loi dans le sens le moins favorable aux communes ; la loi d'autre part avait encouragé les communes à remplir leur obligation en restreignant à leur profit la situation des institutrices qu'elles devaient payer et loger (article 50).

La nouvelle loi dans son premier article oblige

toute commune, riche ou pauvre, de plus de cinq cents âmes, à ouvrir une école de filles, sauf dispense du conseil départemental et crée ainsi d'un seul coup plus de cinq mille écoles spéciales.

Le traitement de l'institutrice qui, de ce fait, devient obligatoire pour toutes les communes de plus de cinq cents âmes est en même temps accru à leur préjudice ; la loi de 1867 par la garantie d'un minimum de traitement et d'avantages analogues à ceux assurés aux instituteurs répare les injustices de la loi de 1850.

La loi de 1867 modifie sur un second point la loi de 1850 : celle-ci exigeait au moins une école par commune ; sauf le cas où deux communes étaient autorisées par le conseil académique à se réunir pour l'entretien d'une école ; et nous nous rappelons en quoi l'obligation communale était ainsi mieux déterminée que sous le régime de la loi de 1833. Cependant l'étendue de l'obligation communale n'était encore rigoureusement fixée que dans son minimum : en effet la loi de 1850 s'en était rapportée aux communes elles-mêmes sur le nombre des écoles à établir en raison du chiffre de la population, ou de la répartition des habitants entre plusieurs agglomérations distinctes ; de là quelques abus que l'article 2 de la loi de 1867 a pour but de prévenir, en remettant au conseil départemental le soin de fixer, après avis du conseil municipal et sous l'approbation du

ministre, le nombre d'écoles publiques de garçons ou de filles, qui doivent être entretenues dans chaque commune, et de déterminer les hameaux où il y a lieu d'établir une école. Le rôle de la commune devient simplement consultatif; nous constatons une nouvelle restriction au pouvoir municipal en matière d'enseignement.

La loi de 1867 développe encore la loi de 1850 au point de vue de la gratuité. La question de la gratuité absolue fut posée mais on la rejeta; on considéra que « toute gratuité devait émaner de la libre volonté et des libres efforts des conseils municipaux. » Mais on se prononça « en faveur de la gratuité locale, entendue dans le sens le plus large et le plus libéral » et la loi nouvelle se proposa, « non pas d'établir par tout indistinctement la gratuité de l'enseignement « primaire mais d'étendre et de favoriser dans les « communes cette gratuité facultative et conditionnelle ».

L'article 8 de la loi de 1867 dispose donc que « toute commune qui veut user de la faculté accordée par le § 3 de l'article 36 de la loi du 15 mars 1850 d'entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites peut, en sus de ses ressources propres et des centimes spéciaux autorisés par la même loi, affecter à cet entretien le produit d'une imposition extraordinaire qui n'excèdera pas quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Qu'en cas

d'insuffisance de ressources indiquées au paragraphe précédent et sur l'avis du conseil départemental, la commune peut même recevoir une subvention sur les fonds du département ou à leur défaut sur les fonds de l'État dans les limites du crédit spécial porté annuellement à cet effet au budget du ministère de l'Instruction publique ».

Une autre innovation devait contribuer à développer l'application du principe de la gratuité ; sous le régime de la loi précédente les élèves gratuits étaient pour l'instituteur un fardeau toujours sans compensation et souvent fort préjudiciable ; et dans un tel système on pouvait craindre l'hostilité ou tout au moins l'indifférence des instituteurs dont le concours favorable était cependant indispensable. La loi de 1867, en accordant à l'instituteur, pour chacun des enfants reçus gratuitement dans l'école, une rémunération dont le taux est fixé par le préfet, sur l'avis du conseil municipal et du conseil départemental, assure le dévouement des instituteurs à la cause de l'instruction gratuite.

La loi de 1867 en effet en sus du traitement fixe, et de la rétribution scolaire (dans les écoles partiellement gratuites), accorde aux instituteurs et institutrices un traitement éventuel calculé à raison du nombre d'élèves gratuits présents dans les écoles partiellement gratuites ; à raison du nombre d'élèves présents, dans les écoles complètement gratuites, et

fixé d'après un taux de rétribution déterminé chaque année par le préfet sur l'avis du conseil municipal et du conseil départemental.

Le supplément prévu par la loi du 15 mars 1850 est accordé à tous les instituteurs et institutrices dont le traitement fixe joint à la rétribution scolaire quand elle existe et au produit de l'éventuel n'atteint pas les minima déterminés par la loi de 1850, le décret du 19 avril 1862, la loi de 1867. Si les communes peuvent dépenser des ressources plus considérables qu'en 1850, en faveur de la gratuité, celle-ci leur impose des charges plus lourdes.

Ajoutons qu'il est pourvu aux dépenses obligatoires au moyen des ressources énumérées dans l'article 40 de la loi de 1850 augmentées toutefois d'un troisième centime départemental additionnel au principal des quatre contributions directes ; qu'à défaut du vote par le conseil municipal ou général de l'imposition spéciale, un décret du pouvoir exécutif peut toujours l'établir.

Avec la Troisième République, nous achèverons rapidement l'étude historique de notre sujet ; dix ans environ après son avènement tous les principes de la législation actuelle sont légalement consacrés.

Notons en passant une loi du 19 juillet 1875 qui améliora la situation des instituteurs et des institutrices primaires ; pour pourvoir au surcroît de dépenses qui devait en résulter, elle augmenta les

ressources énumérées dans les articles 40 de la loi de 1850 et 14 de la loi de 1867 d'un quatrième centime communal et d'un quatrième centime départemental, additionnels au principal des quatre contributions directes.

Loi du 1^{er} juin 1878. — Nous arrivons ainsi à la loi du 1^{er} juin 1878 dont la portée est d'un intérêt beaucoup plus général.

Jusqu'ici les lois avaient imposé aux communes « l'obligation de fournir à l'instituteur un local convenable, tant pour son habitation que pour la tenue de l'école » ; on avait pensé que ces dispositions légales devaient être prises à la lettre et se rapportaient exclusivement à l'entretien et aux conditions hygiéniques du local mis à la disposition de l'instituteur ; en outre les ressources communales affectées à l'instruction publique étaient limitées aux ressources ordinaires et à quatre centimes additionnels, et ne devaient jamais atteindre un taux de beaucoup supérieur aux dépenses ordinaires de l'enseignement primaire ; les lois ne parlent pas de la construction du bâtiment scolaire lui-même ; elles n'exigent nulle part des communes la création et l'affectation d'une ressource extraordinaire à une dépense de cette sorte ; il semble que les législateurs soient tous partis de cette idée, que chaque commune, étant déjà pourvue de son école il n'était plus

besoin que de rendre obligatoire pour elle l'entretien et la bonne tenue des bâtiments, et de pourvoir à ces dépenses (1).

La loi du 1^{er} juin 1878 a eu pour but de combler cette lacune : elle rend obligatoire pour les communes les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et d'acquisition du mobilier scolaire, et elle dispose que devant l'hostilité du conseil municipal, il peut être pourvu d'office au paiement des frais dont il s'agit, par un arrêté préfectoral, soit au moyen d'un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit à l'aide de subventions de l'État ou du département, soit enfin par un emprunt contracté en son nom et remboursé au moyen d'une imposition spéciale établie par décret (art. 14-15). Pour atténuer ce que l'emploi de ce moyen coercitif peut avoir de trop rigoureux, la loi exige que l'arrêté préfectoral soit conforme à l'avis du Conseil général.

Afin de faciliter cette entreprise de constructions, la loi crée une caisse des constructions scolaires, qui fera le service, et des subventions et des avances aux communes : cette caisse, à laquelle la loi du 3 juillet 1880 donna le nom de caisse des lycées, collèges et écoles primaires et qu'il ne faut pas confondre pour cela avec la caisse des écoles de la loi de 1867,

(1) Exposé des motifs.

a une histoire fort compliquée dans les détails de laquelle il ne convient pas que nous rentrions. Disons seulement que la loi du 20 juin 1885 décida que les communes n'emprunteraient plus à la caisse, mais à un établissement de crédit ; et que les subventions, au lieu d'être versées aux communes en capital, consisteraient à rembourser pendant quarante ans au plus, une part de l'annuité nécessaire au service et à l'amortissement des emprunts contractés par elles. La loi du 22 juillet de la même année décida la liquidation de la caisse qui ne subsisterait plus que pour le règlement des comptes et avances déjà versées et confia les fonctions qui lui étaient attribuées au Trésor qui les acquitterait directement.

Loi du 16 juin 1881. — La loi du 16 juin 1881 établit enfin la gratuité absolue de l'enseignement primaire ; cette innovation devait entraîner de nouvelles charges pour les communes : la rétribution scolaire, dorénavant supprimée, n'allait plus contribuer au paiement des instituteurs ; le nombre des élèves devait subitement augmenter et nécessiter la création de nouvelles écoles ou tout au moins l'agrandissement des anciens locaux ; la loi de 1881 ajoute en outre, aux écoles qui donnent déjà lieu à une dépense obligatoire pour les communes, les écoles de filles dans les communes n'ayant que 400 habitants, les salles d'asile, les classes enfantines.

Conformément au plan que nous avons suivi jusqu'ici, recherchons si la loi de 1881 a prévu des ressources nouvelles destinées à couvrir ce surcroît de dépenses : pour les dépenses extraordinaires, la loi de 1878 reste toujours applicable ; la loi ne mentionne pas les centimes extraordinaires pour la gratuité qu'avait créés la loi de 1867 ; la gratuité étant devenue une dépense ordinaire, il est logique de ne plus y pourvoir sur des ressources extraordinaires.

Le législateur de 1881, sous l'apparence d'une limitation des sacrifices des communes pour leurs écoles, trouva un procédé pour augmenter encore, sans en avoir l'air, — l'exposé des motifs affirme même que la loi doit avoir pour effet de dégrever les communes de 15 millions, — leur participation aux dépenses obligatoires de l'enseignement : sous le régime antérieur, les communes devaient déjà participer aux dépenses de l'enseignement primaire à l'aide de leurs ressources ordinaires ; mais les conseils municipaux restaient libres de disposer des ressources ordinaires comme ils l'entendaient, et en fait, ils s'ingéniaient à les épuiser dans d'autres services que ceux de l'enseignement et qui d'ailleurs n'étaient pas moins obligatoires ; ils limitaient ainsi la participation de la commune aux centimes additionnels et obligeaient le département et l'État à une contribution d'autant plus large. Pour éviter ce procédé qui pouvait prêter à des

abus, la loi de 1881 dispose que les communes devront effectuer en faveur de l'instruction publique un prélèvement d'un cinquième sur les revenus ordinaires limitativement énumérés dans l'article 3, à l'exception de celles dans lesquelles la valeur du centime additionnel au principal des quatre contributions directes n'atteint pas 20 francs, qui sont désormais exemptées de tout prélèvement.

Aux termes de l'article 2, les 4 centimes spéciaux des lois du 15 mars 1850 et du 19 juillet 1875 deviennent obligatoires pour toutes les communes et compris dans leurs ressources ordinaires.

M. Sarrien exposa à la Chambre le résultat véritable auquel devait aboutir la nouvelle loi, ainsi que la répercussion désastreuse qu'elle devait avoir sur les autres dépenses communales ; on était à la veille des élections ; dès le 12 juillet, la Chambre mettait à la disposition de l'État une somme de 15 millions destinée à rembourser aux communes ce prélèvement du cinquième.

Une loi du 20 mars 1883 oblige les communes comprenant des hameaux réunissant certaines conditions de population et de distance à y établir des écoles ; aux termes de la loi de 1867, les conseils départementaux avaient été chargés de déterminer les communes qui devraient établir des écoles de hameau ; mais ils n'avaient pas fait un usage suffisant du droit qui lui avait été conféré.

L'obligation de la loi de 1883 n'est pas sanctionnée selon des formes identiques à celles prévues par la loi de 1878 ; l'arrêté préfectoral qui pourvoit d'office aux frais de construction ou d'appropriation à l'aide de prélèvements sur les ressources communales, ou de subventions ou d'emprunts, n'est plus nécessairement conforme à l'avis du conseil général ; au cas où l'avis du conseil général est défavorable, l'intérêt communal est suffisamment garanti par ce fait que l'arrêté ne peut être pris qu'en vertu d'un décret en Conseil d'État.

Nous sommes arrivés avec l'examen de cette loi à la législation contemporaine dont nous connaissons maintenant les principes essentiels.

La revue rapide des lois antérieures au régime actuel nous a permis d'observer les étapes successives que doit franchir une œuvre sociale avant de revêtir un caractère définitif ; les lois révolutionnaires nous permettent de conclure qu'une loi d'organisation sociale doit être préparée et comme devancée par les mœurs ; les décrets de 92, 93, de l'an III qui réclamaient d'une population non encore initiée aux idées nouvelles, la constitution d'un service d'instruction presque aussi puissant que celui dont nous jouissons aujourd'hui échouèrent à peu près complètement ; les véritables progrès de l'enseignement public datent de la loi de 1833, qui s'adressa à une population mieux adaptée, qui proportionna ses exi-

gences aux ressources communales, et qui, conformément aux instructions ministérielles, dut être appliquée avec toute la tolérance compatible avec la légalité.

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE

TITRE PREMIER

ÉCOLES OBLIGATOIRES

Nous avons constaté à la fin du chapitre précédent qu'un certain nombre d'écoles, déterminé par la loi ou fixé par le conseil départemental, était imposé aux communes pour assurer le service de l'instruction primaire ; ce sont donc là des écoles obligatoires pour les communes en ce sens que les communes sont tenues de les avoir, malgré elles, lorsqu'elles sont régulièrement créées ; le conseil départemental qui a qualité pour décider la création de ces écoles, sous réserve de l'approbation ministérielle, doit sans doute prendre l'avis des conseils municipaux, mais il n'est pas tenu de le suivre ; pour que la décision ministérielle qui crée une école communale soit valable, il suffit qu'il soit constant que l'avis du conseil municipal ait été soumis au conseil départemental dont elle approuve la délibération (1).

(1) Conseil d'État, 29 décembre 1876. L'omission du visa de l'avis ne saurait entraîner la nullité de la délibération du conseil départemental.

Les écoles obligatoires ainsi définies, nous allons tout d'abord, sous ce titre premier, indiquer quelles elles peuvent être dans la législation actuelle.

Nous rechercherons le rôle des communes dans leur établissement et leur fonctionnement, les moyens de coercition accordés à l'autorité supérieure à l'encontre des municipalités récalcitrantes.

Sous un titre II nous envisagerons les écoles et les services d'enseignement facultatifs pour les communes.

Toute commune doit être pourvue d'une école primaire mixte. — Lorsque la commune compte cinq cents habitants et au-dessus, elle doit avoir en principe au moins une école spéciale de filles (1). — Les hameaux ou centres de population éloignés du chef-lieu de la commune ou distants les uns des autres de trois kilomètres et réunissant un effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire (6 à 13 ans révolus), doivent aussi avoir, en principe, au moins une école primaire mixte (2).

La loi ne détermine pas autre chose que le nombre minimum d'écoles à établir dans les communes :

(1) L. 30 octobre 1886, art. 11.

(2) L. 30 mars 1883, art. 8. Conseil d'État, nov. 1908. Petites Dalles. La distance est calculée d'agglomération à agglomération et non des points les plus extrêmes de chacune d'elles, par le chemin le plus court, s'il est praticable.

« elle aurait pu fixer elle-même une échelle de population à laquelle correspondrait degré par degré tel nombre fixe d'écoles ou de classes, elle aurait pu déterminer à la fois une distance kilométrique et un effectif minimum d'élèves entraînant de droit tant d'écoles ou tant de classes ; le législateur n'a pas voulu s'engager dans cet excès de réglementation » (1), il ne pouvait être question de redonner aux communes la soin d'apprécier leurs besoins scolaires ; un pareil procédé avait donné de trop mauvais résultats ; aussi est-ce le conseil départemental de l'instruction publique qui, après avoir pris l'avis des conseils municipaux, déterminera, sous l'approbation du ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés (2).

Remarquons que le pouvoir du conseil départemental, n'étant légalement limité par aucune condition de population ou de distance pour fixer le nombre des écoles publiques d'une commune, est absolu à cet égard ; il en résulte que l'approbation donnée par le ministre de l'Instruction publique à la décision par laquelle le conseil départemental fixe le nombre des écoles publiques d'une commune, après

(1) Circ. 27 mai 1888.

(2) L. 30 octobre 1886, art. 43.

l'accomplissement des formalités prescrites par la loi, est un acte d'administration qui n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoirs (1).

Un avis du Conseil d'État du 27 juin 1888 a tiré comme conséquence des pouvoirs très généraux reconnus au conseil départemental par l'article 43 de la loi de 1886 que lorsqu'une commune réunit à la fois les conditions nécessaires pour avoir une école de filles et une école de hameau, il rentre dans les attributions du conseil départemental de décider laquelle des deux écoles doit fonctionner dans la commune, s'il estime que leur existence simultanée n'est pas réclamée par les besoins scolaires.

Le ministre n'est pas tenu de se conformer aux conditions exigées pour l'établissement des écoles de hameau lorsqu'il les crée comme écoles publiques élémentaires mixtes (2).

Le décret du 5 avril 1887 a pu décider, dans son article 24, que lorsque des hameaux voisins les uns des autres et appartenant à des communes limitrophes sont éloignés de plus de trois kilomètres des chefs-lieux de leurs communes respectives et forment ensemble un centre de population comprenant un

(1) Avis Conseil d'État, 17 mars 1876.

(2) Conseil d'État, 15 janvier 1892, commune de Pordic ; 7 juillet 1899, commune de Réty ; 11 décembre 1891, commune de Saint-Denis-les-Rebais.

effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire, le conseil départemental pourra, s'il le juge à propos, décider, malgré l'avis contraire des conseils municipaux, la réunion de ces hameaux en une circonscription scolaire qui sera au moins pourvue d'une école; cette circonscription scolaire qui ne coïncide pas avec la circonscription communale, est soumise aux mêmes obligations si elle remplit les mêmes conditions; si elle comprend cinq cents habitants au moins, le conseil départemental pourra décider la création d'une école spéciale de filles, malgré l'opposition des conseils municipaux.

Citons enfin en passant, quoi qu'elle ne détermine pas une école obligatoire mais seulement la circonscription d'une école publique, la disposition d'après laquelle le conseil départemental peut prescrire le rattachement des hameaux dépendant d'une commune à l'école d'une commune voisine ou l'extension de la circonscription d'une école de hameau sur le territoire de plusieurs communes si l'une au moins des communes intéressées y consent (1).

Si les communes sont obligées d'avoir le minimum légal d'écoles, lorsque sa création a été décidée, il peut arriver qu'il ne soit pas créé; la commune peut en effet parfois être autorisée à ne pas établir le minimum légal d'écoles primaires.

(1) Déc. 7 avril 1887, art. 22.

La loi de 1886 reconnaît au conseil départemental le droit d'autoriser une commune comptant 500 habitants à n'avoir qu'une école mixte et pas d'école spéciale, et deux communes à n'établir qu'une seule école mixte au lieu de deux. Le droit pour le conseil départemental d'accorder ou de refuser l'autorisation est absolument discrétionnaire. Sa décision doit être soumise à l'approbation du ministre dans le délai d'un mois (1). Si nous voulons déterminer la condition juridique de l'école mixte commune à deux localités ou établie dans une commune de 500 habitants, il nous semble qu'il nous faudra ranger cette école parmi les écoles facultatives (conventuellement obligatoires) ; en effet la réunion de deux ou plusieurs communes limitrophes pour l'établissement et l'entretien d'une école exige le consentement de toutes les communes intéressées (2) ; d'autre part la loi de 1886 prévoit dans l'article 11 que la commune de 500 habitants demande l'autorisation de n'établir qu'une école mixte ; cela suppose son consentement ; la loi ne permet pas au conseil départemental d'imposer cette école à la commune ; il serait d'ailleurs difficilement concevable que l'État refusât de la commune qui offrirait l'exécution de son obligation, ce qu'il réclame d'elle.

Lorsque l'État refuse la création d'une école de

(1) Déc. 18 janvier 1887, art. 11.

(2) Déc. 7 avril 1887, art. 22.

filles à une commune de 500 habitants c'est qu'il doit concilier l'article 8 de la loi du 23 mars 1883 et l'article 11 § 4 de la loi de 1886 ou qu'il a réduit la population scolaire à l'aide d'un des procédés indiqués dans le décret du 7 avril 1887 (art. 22, § 2, art. 23).

Mais si les écoles facultatives ordinaires sont telles parce qu'elles constituent un luxe qu'il n'est pas indispensable d'exiger des communes, celles que nous envisageons sont facultatives parce qu'elles constituent pour les communes une situation médiocre qu'on ne peut leur infliger (1).

Nous étant efforcés de déterminer les obligations de la commune, nous sommes amenés à nous demander, s'il existe du côté de l'État des obligations correspondantes : le Conseil départemental détermine le nombre, la nature, le siège des écoles qu'il juge nécessaire de créer ou de maintenir ; mais cette proposition lui confère-t-elle le droit de ne pas créer ou de ne pas maintenir même le minimum légal d'écoles ; la commune a-t-elle le droit d'exiger ce minimum ? La question est sans doute sans grand intérêt pratique ; l'État réclamant l'exécution de

(1) La disparition d'une école facultative ordinaire cause généralement un préjudice à la commune ; la disparition des écoles que nous envisageons constitue toujours un progrès, puisqu'elles sont nécessairement remplacées avantageusement ; c'est ce qui explique que le législateur exige de la commune une garantie de durée seulement pour les écoles facultatives que nous étudierons plus loin.

certaines obligations, il n'est pas probable qu'il refuse ce qu'il réclame ; d'autant plus qu'il dispose toujours d'un crédit suffisant pour accorder la subvention légale à une école mixte ou à une école de filles. Nous dirons cependant au point de vue théorique que toute commune a droit à une école mixte, puisque sa réunion avec une autre commune exige son consentement (1) ; il nous semble aussi, nous l'avons vu, que toute commune de 500 habitants a droit à une école de filles ; enfin tout hameau qui se trouve dans les conditions de la loi de 1883, qu'elle que soit d'ailleurs l'importance de l'école ou des écoles de la commune a le droit d'exiger la création d'une école de hameau (2).

Le Conseil départemental ne saurait en conséquence, selon nous, refuser la création ou exiger la suppression d'une de ces écoles, dans de telles conditions.

(1) Conseil d'État, 18 mars 1865.

(2) Circ. Instr. publ., 14 juin 1892,

CHAPITRE PREMIER

ÉTABLISSEMENT DES ÉCOLES OBLIGATOIRES.

§ 1^{er}. — *Établissement. — Dépenses d'établissement.*

A) *Cas où l'école dessert une seule commune.* — Ce sont les communes qui doivent pourvoir à l'établissement des écoles primaires élémentaires publiques et à l'acquisition du mobilier scolaire ; toute commune est obligée de fournir aux instituteurs et institutrices titulaires et stagiaires des écoles élémentaires publiques un local convenable tant pour leur habitation que pour la tenue de l'école, le mobilier de classe et le matériel scolaire (1). Ce sont les conseils municipaux qui, en principe, déterminent le mode d'exécution des obligations communales et fixent ainsi dans une certaine mesure le montant de la dépense.

Pour ces motifs, il est nécessaire que le préfet notifie au maire la décision du conseil départemental approuvée par le ministre et ordonnant la création

(1) L. 30 octobre 1886, 14 ; Déc. 18 janvier 1887, 12 ; L. 40 juillet 1889, 4, 10, 11, modif. 25 juillet 1893.

d'une école (1) et prescrive en même temps la convocation du conseil municipal (2).

Bien qu'en fait celui-ci doive déterminer en même temps et l'objet des dépenses et le montant des ressources pour plus de clarté nous examinerons seulement dans ce paragraphe les moyens matériels, dont dispose la commune pour l'établissement de l'école ; dans le paragraphe suivant nous étudierons les ressources financières qu'elle peut y consacrer.

Le conseil municipal délibérera dans le plus bref délai sur le choix d'un emplacement pour la future école et sur le point de savoir quel moyen d'établissement est préférable : construction, acquisition ou location d'une maison, aménagement d'un immeuble appartenant à la commune.

Si le conseil municipal a qualité pour fixer l'emplacement de l'école, il ne peut choisir son siège qui est désigné par le conseil départemental (3). Le siège de l'école est le quartier, le hameau ou la section de la commune où elle doit être installée ; l'emplacement, l'immeuble particulier de ce quartier, de ce

(1) Une commune ne saurait attaquer pour excès de pouvoirs, sauf le cas de violation de la loi la décision du conseil départemental qui est dépourvue de toute force légale tant qu'elle n'est pas approuvée : Conseil d'État, 2 février 1879, Damotte ; 20 janvier 1888, Caudecoste ; 10 mai 1889, Anglès ; 15 janvier 1892, Autels. S. Basile.

(2) D. 7 avril 1887, 6.

(3) L. 30 octobre 1886, 13.

hameau, de cette section qui doit être affecté à l'école ; il sera souvent difficile de distinguer en pratique si la commune use du droit qu'elle a de déterminer l'emplacement ou opère une translation de siège auquel cas elle excèderait ses pouvoirs ; on ne saurait reconnaître aux conseils municipaux ni aux préfets le droit de trancher la question ; la section de l'intérieur du Conseil d'État, dans un avis du 2 juillet 1889, estime que c'est au conseil départemental qu'il appartient de vérifier s'il s'agit ou non d'un changement de siège et de statuer sauf approbation du ministre de l'Instruction publique, en vertu de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886.

Suivant les solutions adoptées, le maire dresse un projet de bail ou d'acquisition, fait établir les plans des locaux, ou de l'immeuble à acheter ou appartenant à la commune et qui doivent être affectés au service scolaire.

Si la décision prise par le Conseil municipal doit entraîner des travaux de constructions ou d'appropriations de l'immeuble à acheter, à louer, ou seulement à aménager, il fait établir par les architectes et entrepreneurs qu'il désigne, les plans et devis.

Il communique le tout au conseil municipal qui, après adoption, doit voter les crédits et les ressources. Les plans, devis, baux, approuvés, sont soumis à l'examen de l'inspecteur d'académie et à l'approbation du préfet : sur le rapport de l'inspecteur d'aca-

démie après avoir consulté le comité départemental des bâtiments civils et les commissions sanitaires, le préfet décide qu'il sera donné suite au projet ou que le conseil municipal sera invité à en présenter un autre (1).

Le préfet s'inspire pour motiver sa décision de décrets portant règlement d'administration publique, d'un certain nombre de circulaires et instructions ministérielles qui définissent la consistance de l'obligation communale ; ces divers textes, en indiquant la situation, la disposition, les conditions d'hygiène qui conviennent aux constructions et mobiliers scolaires, aux logements des instituteurs déterminent ce qu'il faut entendre par « établissements scolaires *convenables* » ; les termes des décrets laissent d'ailleurs aux préfets une certaine liberté d'appréciation et les dispositions que contiennent les instructions et circulaires ne sont que des indications qui ne présentent pas un caractère impératif :

— Décret, 25 octobre 1894, relatif au logement des instituteurs et institutrices ;

— Décret, 29 janvier 1890 portant règlement d'administration publique sur le matériel obligatoire d'enseignement, les livres et les registres scolaires dans les écoles publiques ;

(1) Circ., 16 novembre 1903, en cas de désaccord avec l'autorité scolaire, l'avis des commissions sanitaires doit être soumis au conseil départemental d'hygiène.

Circulaire, 19 janvier 1875, concernant le voisinage des établissements dangereux pour les écoles ;

— Instruction, 18 janvier 1887, concernant la construction, le mobilier et le matériel d'enseignement des écoles primaires élémentaires.

— Circulaire, 11 décembre 1887, concernant les plans des constructions d'écoles primaires rurales.

Une fois les projets approuvés le maire achète les terrains ou la maison, conclut le bail qui doit être passé par écrit, fait exécuter les travaux de construction ou d'appropriation. S'il y a lieu de recourir, à l'expropriation, le décret déclaratif d'utilité publique doit être rendu après avis du Conseil d'État (1).

Le maire, en vertu de ses pouvoirs généraux, doit veiller à ce que les travaux soient exécutés conformément aux plans et devis et à ce que les devis ne soient pas dépassés. L'inspecteur primaire est aussi appelé par sa fonction à suivre l'exécution des projets d'établissements scolaires et il fait connaître ses appréciations à l'inspecteur d'académie ; en outre avant l'ouverture de l'école il doit visiter les locaux pour constater qu'ils sont conformes aux plans approuvés ; les frais qui résultent de cette partie de sa mission, sont imputables sur l'allocation affectée aux tournées d'inspection, il ne peut, de ce chef, y avoir aucune dépense à la charge de la commune. En dehors de la surveillance

(1). Déc. 7 avril 1887, art. 6 et suiv.

qui rentre dans les attributions de l'autorité municipale et de l'autorité universitaire, le décret du 7 avril 1887 prévoit dans son article 12, qu'un surveillant spécial, délégué par le préfet, doit visiter les travaux en cours et vérifier s'ils s'exécutent conformément aux plans approuvés ; les frais et honoraires de cette vérification, contrairement aux précédents sont compris dans les prévisions du devis. Le délégué préfectoral et l'inspecteur primaire représentent l'un et l'autre le pouvoir central ; le contrôle du délégué préfectoral et celui de l'inspecteur primaire s'exercent concurremment et se complètent tantôt à l'avantage, tantôt au détriment de la commune, ils sont cependant distincts l'un de l'autre ; le premier s'impose comme devant être plus spécialement technique et surtout plus fréquent.

La commune qui au cours de l'exécution du projet de construction juge utile d'entreprendre des travaux supplémentaires doit en demander l'autorisation conformément à la procédure qui a dû être suivie pour le premier projet adopté.

B) *Cas où l'école dessert plusieurs communes.*
— Si après une instruction conforme aux articles 25 et suivants du décret du 7 avril 1887, l'école à construire doit avoir une circonscription s'étendant sur le territoire de plusieurs communes, les règles précédentes sont applicables sauf quelques diffé-

rences et quelques formalités supplémentaires tenant à ce que l'obligation doit être supportée par plusieurs communes, répartie proportionnellement à l'usage qu'elles feront de l'école, exécutée au mieux des intérêts communs. Le préfet fixe la proportion dans laquelle chaque commune devra contribuer aux frais d'établissement de l'école ; il tient compte, pour cette répartition, de la valeur du centime dans les communes intéressées et du chiffre de la population de chacune d'elles dans la circonscription scolaire ; il notifie cet arrêté aux communes intéressées en même temps que la décision du conseil départemental portant création de l'école et prescrit la convocation des conseils municipaux.

Si, pour l'établissement de l'école, les conseils municipaux proposent des moyens différents ou s'ils ne sont pas d'accord sur les travaux de construction ou d'appropriation à exécuter, ils sont mis en demeure de délibérer et de transmettre au préfet dans le délai de deux mois le résultat de leurs délibérations. Il peuvent provoquer une conférence intercommunale conformément à l'article 117 de la loi du 5 avril 1884. Si, malgré tout, à l'expiration du délai de deux mois, les conseils municipaux n'ont pas tous répondu ou si le désaccord subsiste, il est procédé d'office à l'établissement de l'école, conformément aux règles que nous étudierons sous le paragraphe 3.

Lorsque les différents conseils municipaux se

sont mis d'accord sur les moyens de pourvoir à l'établissement de l'école et au logement des maîtres, c'est le maire de la commune sur le territoire de laquelle cette école doit être établie qui est chargé de l'exécution de la décision.

Il fait établir s'il y a lieu les plans et devis des travaux de construction ou d'appropriation et les soumet à l'examen du conseil municipal en l'invitant à voter les crédits et les ressources nécessaires. Il transmet ensuite les plans et devis avec copie des délibérations prises au préfet qui, après avoir consulté l'inspecteur d'académie sur le choix du local, les communique aux autres communes intéressées et invite celles-ci à fournir leurs observations, s'il y a lieu, dans le délai d'un mois, à voter les crédits et à créer les ressources nécessaires. A l'expiration de ce délai, le préfet soumet les plans et devis et les observations des conseils municipaux à la commission sanitaire. Sur l'avis de ce comité le préfet approuve le projet, ou ordonne un supplément d'études, ou ordonne un supplément d'enquête.

Lorsque le projet adopté par les conseils municipaux des communes intéressées comporte une acquisition ou une location d'immeuble, c'est le maire de la commune où est situé l'immeuble qui établit les projets d'acquisition ou de location et les soumet à l'examen de l'inspecteur d'académie et de la commission sanitaire et à l'approbation du préfet.

Lorsque les projets de contrats, plans et devis sont approuvés par le préfet, le maire de la commune sur le territoire de laquelle l'école doit être établie passe les contrats au nom de cette commune et fait exécuter les travaux ; dans les contrats d'acquisition ou de location qu'il passe, il doit mentionner l'affectation de l'immeuble au service scolaire et le droit de jouissance des communes intéressées.

Au cas de location, les conseils municipaux doivent répartir le montant du loyer entre les communes ; lorsque les communes sont d'accord pour établir l'école dans une maison appartenant à l'une d'elles, ils doivent fixer une indemnité annuelle à payer à la commune propriétaire par chacune des autres communes intéressées. Dans l'un et l'autre cas, lorsqu'il y a désaccord entre les conseils municipaux, c'est le préfet qui statue après avis du conseil départemental en tenant compte de la valeur du centime et du chiffre de la population dans chacune des communes (1).

§ 2. — *Ressources.*

(*Emprunts. — Libéralités scolaires. — Subventions.*)

Les dépenses extraordinaires que nous venons d'envisager sont imputées sur les recettes extraordi-

(1) Décret du 7 avril 1887, 31 et suiv.

naires ou sur l'excédent des recettes ordinaires (1).

Les municipalités ne pourront affecter leurs ressources ordinaires aux dépenses extraordinaires que s'il y a un excédent laissé disponible par les dépenses ordinaires obligatoires et dans la mesure de cet excédent ; les recettes ordinaires sont en principe affectées aux dépenses de même nature. Cette règle de bonne comptabilité est posée pour la première fois dans la loi municipale de 1884 (art. 135, § 2).

Généralement l'excédent des recettes ordinaires sera insuffisant pour pourvoir à l'installation d'écoles ; les municipalités devront donc recourir la plupart du temps à la création de ressources extraordinaires.

Les recettes extraordinaires de la commune sont énumérées dans l'article 134 de la loi municipale (2), nous n'insisterons que sur celles qui sont spéciales à notre sujet ou qui présentent en notre matière un intérêt particulier : le produit des emprunts, les dons et legs, et parmi les recettes accidentelles, les sub-

(1) L. municip. 5 avril 1884, 135.

(2) Art. 134. — Les recettes du budget extraordinaire se composent : 1^o des contributions extraordinaires dûment autorisées ; 2^o du prix des biens aliénés ; 3^o des dons et legs ; 4^o du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; 5^o du produit des coupes extraordinaires de bois ; 6^o du produit des emprunts ; 7^o du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ; 8^o et de toutes autres recettes accidentelles.

ventions pour constructions et appropriations d'établissements scolaires de l'enseignement primaire.

A) *Emprunts.* — La loi du 1^{er} juin 1878 prévoyait deux procédés par lesquels l'État concourait à l'œuvre des constructions scolaires : les subventions et les avances ; la loi du 20 juin 1885 réduisit cette participation de l'État aux subventions, en disposant que les communes au lieu d'emprunter à l'État auraient recours à des établissements de crédit. Sous l'empire de cette loi, les subventions de l'État au lieu d'être versées aux communes en capital, ont eu pour objet le remboursement de tout ou partie des annuités dues par les communes à leurs prêteurs ; ce régime obligea les communes, qui désiraient obtenir une subvention, à pourvoir aux dépenses d'établissement des écoles au moyen d'emprunts, à l'exclusion de toute autre ressource ; le législateur dut en outre stipuler que ces emprunts devraient être remboursés dans une période qui ne pourrait être inférieure à trente ans sans excéder quarante ans, afin que la répartition des annuités fût bien ordonnée.

La loi de 1885 constitue en principe le régime actuel : l'État ne prête pas, il subventionne. Mais cette loi fut modifiée par la loi de finances de 1893, qui dispose que les subventions seraient dorénavant allouées en capital ; ce changement substitua au système des subventions par annuités celui des subventions en

capital et permet ainsi aux communes de pourvoir aux dépenses qui nous occupent au moyen de recettes extraordinaires quelconques et de contracter des emprunts remboursables en moins de trente ans plus de quarante ans sans renoncer aux subventions de l'État.

Ce n'est pas à dire que les conseils municipaux sont dispensés de toute autorisation pour contracter des emprunts d'une durée quelconque : ils peuvent voter des emprunts dont l'amortissement n'excède pas trente ans, remboursables à l'aide des ressources ordinaires ou d'une imposition extraordinaire dans la limite du maximum fixé par le conseil général ; mais il leur faut obtenir l'approbation du préfet s'ils doivent être remboursables sur des impositions extraordinaires dépassant ce maximum ; ils doivent être autorisés par décret rendu en Conseil d'État pour contracter des emprunts de plus de trente ans ou de plus d'un million à eux seuls ou réunis au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés ; un décret est encore nécessaire pour les prorogations ou conversions ayant pour effet de porter la durée de l'emprunt à plus de trente ans (1).

Lorsque l'emprunt communal est voté par le conseil municipal et autorisé par arrêté préfectoral ou par décret, la municipalité recherche le mode le plus avantageux pour réaliser les fonds dont elle a besoin :

(1) L. munic. 1884. art. 141, 2, 3, modif. 7 avril 1902.

avant la loi de 1885 les municipalités s'adressaient à la caisse des écoles chargée par l'État de consentir les emprunts, depuis elles n'ont plus ce moyen ; elles ont la faculté de choisir entre divers procédés : elles peuvent traiter avec le crédit foncier (L. 6 juillet 1860) — avec la caisse des dépôts et consignations (Instr. génér. des finances, 20 juin 1859, art. 970) — avec la caisse des retraites pour la vieillesse (Circul. 22 juillet 1889) — avec des particuliers capitalistes ou banquiers, de gré à gré ou par adjudication publique d'après un cahier des charges dûment approuvé, enfin elles peuvent recourir à une souscription publique avec émission d'obligations (Règl. 23 juin 1879).

En 1900, les communes ont contracté 1,996 prêts qui se sont ainsi répartis :

1.778 prêts passés avec la caisse des retraites.

39 prêts passés avec la caisse des dépôts.

35 prêts passés avec des banques particulières.

Soit 9 avec le Phénix.

3 les Assurances générales.

1 le Comptoir d'escompte.

10 la Mutuelle-Vie.

1 la Société générale.

11 le Crédit algérien.

35

112 prêts passés avec des particuliers capitalistes.

32 souscriptions publiques.

1.996

La caisse des retraites est le plus gros prêteur des communes ; les municipalités préfèrent s'adresser à la caisse des retraites plutôt qu'à la caisse des dépôts parce que celle-là consent des emprunts à long terme quatre-vingt-cinq ans au maximum ; tandis que celle-ci n'admet pas les délais de remboursement plus longs que vingt ans. Le taux de l'intérêt que réclament ces caisses est fixé, chaque année, par la commission supérieure de retraites pour la vieillesse pour la première, et par la commission de surveillance pour la seconde. Il est actuellement fixé à 3.85 0/0 pour les emprunts contractés à la caisse des retraites et à 3.75 0/0 pour ceux contractés à la caisse des dépôts ; il est toujours maintenu à un chiffre un peu inférieur à celui qu'exige le crédit foncier ; ce taux lui-même peu d'ailleurs être encore réduit pour des emprunts particulièrement importants surtout si le prêt ne comporte pas de remboursement anticipé.

Les communes procèdent rarement à des souscriptions publiques ; depuis 1900 leur nombre a encore baissé ; en 1905 la ville de Paris elle-même a eu intérêt à emprunter à la caisse des retraites à un taux de 3.55 1/2 0/0.

b) *Libéralités scolaires.* — Les communes pourront encore pourvoir à l'établissement d'écoles primaires publiques obligatoires à l'aide de dons et

de legs à titre particulier où à titre universel, dont elles auront pu être bénéficiaires.

Nous n'avons pas à nous occuper dans ce chapitre de l'affectation de dons et legs à l'établissement d'écoles facultatives ; il ne peut non plus s'agir ici de dons et legs ayant le caractère d'une ressource ordinaire, c'est-à-dire d'une ressource annuelle et permanente ; de telles libéralités sont normalement (1) affectées aux dépenses ordinaires que nous devons étudier plus loin ; celles dont nous allons nous occuper ont pour objet des immeubles, des biens mobiliers importants ou des valeurs à dépenser en capital sans réserve des revenus. Nous indiquons ces restrictions pour ordre, car la plupart des règles que nous exposerons dans ce chapitre, s'appliquent aux dons et legs affectés à des écoles facultatives ou à des dépenses ordinaires.

Les dons et legs que la commune affectera aux dépenses d'enseignement peuvent être des dons et legs à elle faits purement et simplement : c'est là une hypothèse assez rare qui ne soulève pas de difficultés.

Les dons et legs, qui serviront à payer les dépenses de l'instruction publique peuvent aussi être et ici nous devons insister davantage des libéralités

(1) S'il n'y a pas excédent des recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires.

scolaires ; des dons et legs adressés à la commune pour être affectés au service de l'enseignement primaire public. Ces fondations peuvent être faites en termes généraux : pour le service de l'instruction primaires ; ou destinées par leur auteur à des dépenses particulières, soumises à des conditions dont les clauses et termes peuvent varier à l'infini.

Les libéralités scolaires sont nécessairement adressées aux communes : en effet d'une part elle ne pourraient être adressées au bureau de bienfaisance, à l'hospice ; elles n'auraient pu être adressées à la fabrique ; chacun de ces établissements n'est investi de la personnalité que dans les limites du service spécial qui a motivé sa création ; et une école n'est publique que si elle est fondée et entretenue par la commune (1) ; d'autre part les libéralités scolaires ne peuvent être directement adressées à l'école qui doit en bénéficier ; celle-ci, n'étant pas douée de la personnalité civile est incapable de recevoir une libéralité. Cependant comme il eût été fâcheux de considérer comme nulles et non avenues les libéralités faites à un service si digne d'intérêt, la jurisprudence les maintient en considérant que des services communaux régulièrement établis s'absorbent au point de vue de la vie juridique dans la commune,

(1) Circ. 8 mai 1888 ; Cour de Grenoble, 8 avril 1883. — Tr. Lo-dève, 31 juillet 1890.

que ceux-ci jouissent par l'intermédiaire de la commune de la faculté de recevoir (1) ; ces libéralités sont envisagées comme des libéralités conditionnelles adressées à la commune. Cette ingénieuse théorie a pour effet de régulariser les libéralités directement faites aux écoles ; mais, elle place toujours entre le donateur et l'école la commune qu'elles que soient les termes de la libéralité : qu'elle soit adressée à l'école ou à la commune, la commune seule dans tous les cas est l'intermédiaire nécessaire qui entrera en possession de la libéralité et qui devra en assurer l'affectation prévue par le donateur (2). Qu'il nous soit permis de regretter ces nécessités juridiques ; nous tenons en effet pour certain que si la loi conférait aux écoles primaires la personnalité civile, celles-ci ne tarderaient pas à bénéficier d'un grand nombre de libéralités qui lui échappent actuellement par suite de la défiance des donateurs contre les personnes administratives en général ou contre leurs municipalités en particulier.

Maintes fois l'État pour assurer le développement d'un service quelconque lui a conféré la personnalité civile ; il n'a jamais été déçu dans ses espérances (3). Il nous semble qu'en notre matière, cette

(1) Avis sect. int., 12 juillet 1892.

(2) Circ. 20 déc. 1890.

(3) L. 2 floréal an X, personnalité civile aux lycées et collèges.
— L. 25 avril 1885, décide que les dons et legs faits aux écoles

innovation ne pourrait avoir que d'heureux résultats et d'autre part qu'elle ne saurait être dangereuse du moment qu'elle se bornerait à en faire bénéficier les écoles publiques laïques.

Cette observation étant faite quels sont les pouvoirs des communes vis-à-vis des libéralités scolaires ? Depuis la loi du 4 février 1901 qui modifie les articles 68-8° 111 et 112 de la loi municipale de 1884, le conseil municipal statue en principe définitivement sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la commune, qu'ils soient faits avec ou sans charges ou conditions (2).

Les conseils municipaux peuvent donc accepter, s'il n'y a pas de réclamation des familles, les libéralités conditionnelles, même si les conditions sont impossibles ou illicites ; ce qu'ils ne peuvent pas faire c'est exécuter ces conditions ; et en fait, la

supérieures et facultés seront employés dans leur intérêt exclusif. — L. 17 juillet 1889, chaque faculté est appelée à délibérer sur l'acceptation des dons et legs à elle faits et sur leur emploi. — L. fin, 28 avril 1893-74, personnalité civile aux corps de facultés qui prennent le nom d'universités avec la L. 10 juillet 1896. — L. fin 16 avril 1895, 52 à 56 et L. fin 1907, 69, musées nationaux départementaux communaux. — Rapport de M. Steeg., inst. publ. 1908, 260 et Budg. 1909, 256. Proposition de loi ayant pour objet d'accorder la personnalité civile aux écoles primaires publiques à la séance du 17 décembre 1908, *J. O.*, annexe n° 2486, 1909.

(1) C'est là une innovation : l'ancien article 111 disposait que les dons et legs n'étaient exécutoires, lorsqu'il y avait charges ou conditions, que sur arrêté du préfet pris en conseil de préfecture.

plupart du temps, ils auront intérêt à accepter puisqu'en vertu de l'article 900, la condition illicite et impossible est réputée non écrite; malgré son inexécution, l'acceptation demeure valable et l'acceptant en conserve le bénéfice. La jurisprudence admet toutefois, pour tempérer la rigueur excessive de cette règle, que, si la condition a été la cause impulsive et déterminante de la libéralité, ce n'est plus l'article 900 qui est applicable, mais l'article 1131 : la libéralité ne peut alors avoir aucun effet et l'inexécution de la condition motive la révocation de la donation (1).

Sont considérés comme impossibles ou illicites en notre matière — les dons et legs d'immeubles ou de meubles devant être affectés au service scolaire et ne pouvant pas présenter les caractères de convenance exigés par les lois — les conditions qui imposent à la commune l'enseignement confessionnel ou qui enlèvent à l'administration le choix de l'instituteur et des méthodes.

Lorsque la commune voudra exécuter de telles conditions, le préfet pourra déclarer la nullité de la délibération (3) par laquelle le conseil municipal a accepté la libéralité ; cette décision préfectorale

(1) Circ. 10 avril 1862 prescrit de prévenir le donateur du caractère illicite ou impossible des conditions afin qu'il puisse les modifier.

(2) L. municip. 1884, 65.

peut être déférée au Conseil d'État (1) ; il fera mieux, si la condition n'a pas été la cause déterminante de la libéralité, de s'opposer simplement à son exécution afin de ne pas faire tomber l'acceptation elle-même (2).

Lorsque la commune est obligée de demander l'autorisation d'accepter une libéralité parce qu'il y a réclamations des familles et que la libéralité est entachée d'une condition illicite, le Conseil d'État refuse l'autorisation. Lorsque la légalité d'une condition peut faire doute, le décret donne l'autorisation d'accepter « en tant que les conditions n'ont rien de contraire aux lois » ; cette clause permet de rapporter le décret au cas où il serait jugé que les conditions sont illicites.

Nous avons supposé jusqu'ici que la prohibition légale qui rendait illicite la condition d'une libéralité scolaire était antérieure à cette libéralité : il peut se faire que les communes aient accepté une libéralité scolaire et que postérieurement à cette acceptation, la condition de la libéralité deviennent illicite par suite de la promulgation d'une loi nouvelle : si à ce moment l'obligation qui est née pour la commune de la condition est entièrement exécutée, pas de difficultés : la commune conserve le bénéfice de la donation ou

(1) L. municip. 1884, 67.

(2) Cf. supra.

du legs et l'auteur n'a pas à se plaindre ; mais si cette obligation est successive, des difficultés surgissent de ce que du jour où la prohibition légale apparaît, les communes ne peuvent plus exécuter la condition et quelles ne peuvent pas invoquer à l'encontre de l'auteur le caractère illicite de la condition.

Je fais surtout allusion ici à une série d'hypothèses que je vais indiquer pour éclairer ce raisonnement abstrait : antérieurement à la loi de 1886 les communes furent autorisées à accepter des libéralités qui leurs imposaient un enseignement confessionnel dans leurs écoles publiques et elles purent satisfaire cette condition jusqu'en 1886 ; mais l'article 17 de la loi disposant que l'enseignement devait être exclusivement réservé à un personnel laïque, à cette époque les communes furent dans l'impossibilité de continuer à exécuter cette condition ; les auteurs des libéralités ou leurs ayants-cause attaquèrent alors les communes qui ne remplissaient pas leurs engagements, conformément à l'article 19 de la loi de 1886 ; il semblait que celles-ci ne pouvaient conserver le bénéfice de la libéralité en invoquant que la condition, étant impossible ou illicite, devait être réputée non écrite, comme elles auraient pu le faire si la condition avait eu ce caractère au moment de l'acceptation : en effet les contrats doivent être exclusivement régis par la loi en vigueur au moment

de leur accomplissement ; les conditions de légalité d'un acte juridique doivent être envisagées au moment de la confection de cet acte ; la jurisprudence dut chercher une autre solution pour résoudre le conflit : elle en trouva plusieurs : certains arrêts considérèrent ces libéralités comme conventions onéreuses, d'autres parlèrent de conditions résolutoires expresses ; d'autres révoquèrent la libéralité pour inexécution des charges.

La jurisprudence qui domina admit par un raisonnement peu juridique qu'une condition licite à l'origine et qui devient illicite est réputée non écrite : mais il est juste de remarquer que pour tenir compte de l'équité qui exigeait que les libéralités scolaires faites sous un régime, permettant l'emploi de congréganistes fussent restituées à leur auteur après la laïcisation du personnel enseignant la jurisprudence considéra le plus souvent possible la condition comme la cause déterminante de la libéralité et la révoqua par application de l'article 1131 (1).

c) *Subventions*. — Parmi les ressources extraordinaires que les communes peuvent affecter aux dépenses pour constructions et appropriations d'éta-

(1) D. 91, 2, 437 ; D. 92, 2, 437 ; D. 93, 2, 409 ; D. 95, 1, 329 ; S. 98, 1, 436 ; D. 91, 2, 413 ; D. 92, 2, 437 ; D. 95, 1, 329. — Besançon : D. 90, 2, 95. — Cass. : D. 93, 1, 67 ; D. 93, 1, 487 ; D. 96, 1, 573 ; D. 97, 1, 604 ; S. 98, 1, 436.

blissements et de maisons destinés au service de l'enseignement primaire, figurent enfin des subventions de l'État et des conseils généraux. Nous n'avons rien à dire des subventions des conseils généraux dont le concours est purement facultatif depuis la loi de 1889.

Les conseils municipaux qui ont décidé de solliciter le concours de l'État pour l'établissement de leurs écoles doivent adresser au préfet, en même temps que les plans et devis, leur demande de subvention ; celui-ci après avoir consulté sur les plans et devis l'inspecteur d'académie, le comité départemental des bâtiments civils, la commission sanitaire, porte les demandes de subvention au conseil général dans la plus prochaine session ; le conseil général dresse un tableau collectif des subventions qu'il propose d'allouer aux communes en les classant par ordre d'urgence (1). Dès que le conseil général a donné son avis, ou immédiatement après la clôture de la session qui suit celle dans laquelle il a été saisi, s'il a refusé ou négligé de statuer, le préfet adresse au ministre de l'Instruction publique les différents dossiers ; sur la proposition des conseils généraux, le ministre, s'il approuve les projets de construction, d'acquisition ou d'appropriation ainsi que les plans et devis des travaux, détermine le montant de la sub-

(1) L. 10 août 1871, 68.

vention et fixe le délai dans lequel les travaux devront être exécutés. En cas d'avis défavorable ou en l'absence d'avis du conseil général, un arrêté ministériel ne suffit plus pour déterminer le montant de la subvention, elle ne peut plus être allouée que par un décret rendu en Conseil d'État. Chaque année, les préfets dressent en outre un état, par ordre d'urgence des écoles et emplois à créer qu'ils communiquent au ministre.

a) *Conditions auxquelles sont accordées les subventions.* — Nous allons maintenant examiner les conditions auxquelles le ministre accordera aux communes le concours de l'État : les dépenses qui motivent de la part des communes des demandes de subvention doivent avoir pour objet, l'acquisition, construction, reconstruction, agrandissement, appropriation d'immeubles et de maisons destinés au service de l'enseignement primaire ; l'achat du mobilier scolaire de premier établissement ; à l'exclusion de toute dépense qui n'aurait pas l'instruction publique pour objet (1) : les dépenses d'entretien, les simples réparations à effectuer dans les locaux scolaires (sans qu'il y ait lieu de distinguer les grosses réparations des petites) (2), les loyers de maisons d'école d'une part, les dépenses du mobilier personnel des insti-

(1) L. 20 juin 1885.

(2) Déc. 7 avril 1887, art. 18, avis du Conseil d'État, 27 mars 1886, établissement d'un plancher.

tuteurs et institutrices, la construction d'une cave à leur usage, et toutes dépenses ayant un objet étranger à l'instruction publique, d'autre part ne peuvent fonder une demande de subvention ou figurer dans des devis servant de base à son évaluation (1).

La loi de finances de chaque exercice détermine le chiffre maximum des subventions payables pendant l'année suivante aux départements, villes et communes pour la participation de l'État à la construction des établissements publics d'enseignement primaire : le ministre n'est donc autorisé à accorder de subventions que dans la mesure des crédits dont il dispose ; les opérations qui n'ont pu être subventionnées sur les crédits d'un exercice sont reportées et classées de nouveau par les assemblées départementales en vue de la répartition de l'exercice suivant.

Il est en outre inséré dans le texte de la loi de finances un article indiquant le nombre des nouvelles créations d'écoles et d'emplois que le ministre est autorisé à effectuer à l'aide du crédit inscrit au chapitre spécial ; pour arrêter la répartition des créations autorisées par cet article, celui-ci se base sur les indications fournies par les états des préfets.

b) *Montant des subventions*. — Le ministre, après avoir choisi les communes qu'il y a lieu de subven-

(1) Circ. 18 février 1886, avis du Conseil d'État, 26 mai 1886.

tionner, vu l'objet et l'urgence de leurs travaux, doit fixer le montant de la subvention à accorder.

Sous l'empire de la loi du 1^{er} juin 1878, l'État participait directement aux frais d'installation des écoles par des avances et subventions représentant une part plus ou moins grande de la dépense ; le ministre était libre de fixer à son gré la mesure du concours de l'État ; les prêts faits par la caisse étaient limités à une durée de trente ans.

La loi du 20 juin 1885 a modifié sur trois points ce système ; elle astreint le ministre à l'observation de règles étroites dans la fixation du montant de la subvention ; l'aide de l'État est uniformément accordée aux communes en secours annuels ayant pour objet le remboursement de tout ou partie des annuités nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés par les communes pour les constructions scolaires à des établissements privés de crédit ; ce système oblige les municipalités qui désirent obtenir une subvention de l'État à recourir à l'emprunt pour couvrir les frais de constructions de leurs maisons d'école ; la loi de 1885 exige au surplus que ces emprunts soient remboursables dans un délai de trente années au moins et de quarante au plus, afin que l'annuité de remboursement ne soit ni trop longue ni trop courte. Pour des raisons de clarté et de prudence, la loi de finances du 26 juillet 1893, article 65, est revenue au système

des subventions en capital. Aux termes de l'article 65 de la loi de finances du 26 juillet 1893, les subventions accordées en exécution de l'article 4 de la loi du 20 juin 1885, et dans les conditions prévues par cette loi, sont fournies en capital ; il résulte de ce changement que les communes peuvent désormais faire face aux dépenses extraordinaires d'enseignement soit au moyen d'emprunts remboursables en moins ou plus de trente ans à leur guise, soit à l'aide d'impositions extraordinaires, de souscriptions particulières et autres ressources, n'ayant pas le caractère de fonds disponibles ; nous verrons que les subventions ne sont accordées qu'en cas d'insuffisance des ressources disponibles (1). Sur les autres points, le régime de la loi de 1885 continue à être en vigueur.

Exposons donc maintenant les règles précises de cette législation conformément auxquelles le ministre est tenu de déterminer le montant de cette subvention en capital ; elles sont établies par la loi du 20 juin 1885, article 8, et par le décret du 15 février 1886. Pour chaque catégorie d'établissement, la loi détermine un chiffre maximum de dépenses, au delà duquel l'État ne contribue plus à la dépense totale ; ce chiffre est ainsi déterminé dans un tableau A :

(1) Circ. 24 février 1894.

1 ^o Pour une école de hameau	12.000' »
2 ^o Pour une école de chef-lieu communal à une seule classe (soit mixte, soit spéciale aux garçons ou aux filles).	15.000 »
3 ^o Pour un groupe scolaire à une seule classe pour chaque sexe.	28.000 »
4 ^o Pour chaque classe en sus ajoutée au groupe scolaire ou à une école de chef-lieu communal	12.000 »
5 ^o Pour une école maternelle	18.000 »
6 ^o Pour une école primaire supérieure . . .	80.000 »
7 ^o Pour une école normale	400.000 »
8 ^o Pour le mobilier scolaire, par chaque classe.	500 »

Les autres limites auxquelles le concours de l'État est encore assujetti sont les suivantes : du maximum précédent, quand la dépense totale est supérieure à ce maximum ; ou de la dépense réelle à effectuer, quand cette dépense est comprise dans les limites du maximum légal, sont déduites les ressources communales disponibles.

Les éléments qui constituent les ressources disponibles sont les fonds libres, le prix des anciennes écoles et la valeur de leurs matériaux, lorsqu'il en est fait état dans les projets approuvés parmi les ressources destinées à payer les dépenses de construction et d'appropriation des maisons d'école.

Mais le Conseil d'État est d'avis que les dons et legs, les souscriptions en argent ou en nature, les subventions et autres libéralités faites à la commune

en vue de ses maisons d'école, ne constituent pas des ressources disponibles au sens de la loi de 1885 (1).

Le concours de l'État ne peut en aucun cas être moindre que 15 0/0 (2) ou supérieur à 80 0/0.

Toutefois, il y a une quarantaine de villes qui ne peuvent recevoir aucune subvention ; celles dont le centime représente une valeur supérieure à 6,000 francs.

Dans ces limites, la subvention de l'État est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires de la commune et en raison de l'importance des travaux scolaires à exécuter conformément aux règles établies par le décret du 15 février 1886.

Un tableau D fixe la proportion de la subvention à allouer en raison de la valeur du centime communal : des tableaux E et F fixent la proportion de la subvention à allouer en sus de celle que détermine le tableau D en raison des centimes pour insuffisance de revenus et en raison des centimes extraordinaires multipliés par le nombre d'années de la durée de l'imposition ; il est ajouté aux subventions revenant aux communes, d'après les tableaux D, E, F, une subvention de 10 0/0 de la dépense totale réellement

(1) Circ. 2 avril 1886.

(2) Cela ne signifie pas que le ministre doit accorder une subvention au moins égale à 15 0/0, mais seulement que, s'il l'accorde, elle devra au moins atteindre 15 0/0.

effectuée dans les limites des maxima fixés par le tableau A.

c) *Conditions auxquelles sont acquises les subventions.* — Le chiffre de la subvention ainsi déterminée est fixé, avons nous vu, par arrêté ministériel ou par décret en Conseil d'État ; les communes peuvent alors acquérir les sommes que l'État consent à leur verser mais encore sous certaines conditions :

1° Pour en obtenir le paiement elles doivent avoir déjà fait emploi de leurs propres ressources.

2° Avoir exécuté les travaux conformément aux plans et devis approuvés, et dans de bonnes conditions.

3° Les avoir mis à exécution dans un laps de temps qui ne pourra excéder deux ans. L'exécution de ces obligations par les communes est établie par des certificats, dressés par le délégué spécial du préfet et joints aux demandes de paiement adressées au ministre ; au cas où les certificats constatent que les communes n'ont pas rempli les conditions exigées, les subventions sont considérées comme non avenues ; si le projet est ultérieurement repris le ministre statue à nouveau.

Lorsque par suite du rabais de l'entreprise ou pour toute autre cause, la dépense réelle n'atteint pas le chiffre sur lequel la subvention de l'État a été calculée, ou si elle n'atteint ce chiffre que par suite de

modifications ou d'additions non approuvées et ne provenant pas de cas de force majeure, la subvention est réduite proportionnellement à l'économie réalisée, à moins qu'une décision ministérielle n'ait autorisé la commune à faire emploi de la somme disponible (1).

La commune n'est en tout cas pas obligée de demander en une fois le paiement de la subvention ; elle peut, sur la production d'un certificat constatant l'avancement des travaux, solliciter des acomptes.

La subvention qui est accordée pour l'établissement d'une école dont la circonscription s'étend sur le territoire de plusieurs communes, est fixée distinctement pour chaque commune : toutes les règles qui précèdent s'appliquent à chacune des communes, envisagée isolément (2).

Toutes les difficultés, qui peuvent naître, entre la commune et le ministre de l'Instruction publique au sujet de l'engagement de l'État, sont de la compétence du Conseil d'État. Le Conseil d'État ayant décidé que les subventions ne constituaient pas des offres de concours en vue de travaux publics, a écarté par là même la compétence du conseil de pré-

(1) Circ., 18 mars 1892, relative à l'emploi des sommes provenant des rabais d'adjudication pour des travaux de construction et d'appropriation d'établissements scolaires.

(2) Cf. Loi 20 juin 1883, art. 5 ; déc. 7 avril 1887, art. 12 et suiv. ; circ. 18 mars 1892 ; circ. 13 janvier 1894 ; circ. 3 février 1894 ; Conseil d'État, 9 février 1900. Commune Enencourt-Léage.

fecture ; il a été jugé que les souscriptions particulières pour la construction d'une maison d'école, rentraient au contraire dans la compétence des conseils de préfecture (1).

Achevons cette étude des subventions par l'examen de quelques chiffres qui nous indiqueront la mesure dans laquelle l'État a participé aux dépenses des constructions scolaires.

Depuis le 1^{er} janvier 1894 jusqu'au 31 décembre 1908 il a été alloué en capital 103,842,465 francs ; il a été payé 84,577,415 francs ; le ministre de l'Instruction publique a reçu l'autorisation de s'engager pour une somme de 105,300,000 francs qui se répartit ainsi :

Exercice	1894	.	.	.	.	.	.	.	.	4.800.000 ^f	»
—	1895	.	.	.	.	.	.	.	.	2.500.000	»
—	1896	.	.	.	.	.	.	.	.	5.000 000	»
—	1897	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1898	.	.	.	.	.	.	.	.	6.000.000	»
—	1899	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1900	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1901	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1902	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1903	.	.	.	.	.	.	.	.	9.000.000	»
—	1904	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1905	.	.	.	.	.	.	.	.	10.000.000	»
—	1906	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1907	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1908	.	.	.	.	.	.	.	.	—	
—	1909	.	.	.	.	.	.	.	.	—	

(1) Conseil d'État, 9 février 1900 ; cassas., 19 mars 1884.

Ces chiffres doivent être légèrement réduits pour représenter la participation exacte de l'État aux frais de constructions scolaires ; le chapitre 114 du budget de l'instruction publique mêle en une confusion dangereuse, les subventions pour constructions scolaires et les crédits destinés à l'installation matériel de l'enseignement primaire supérieur. C'est ainsi que 102,093,895 francs et 83,359,125 francs ont été seulement alloués et payés pour les écoles primaires ; 1,748,570 francs et 1,218,290 francs ayant été alloués et payés pour les écoles normales.

Si depuis 1903 le concours de l'État s'est considérablement accru, c'est en prévision des nouvelles maisons d'écoles qui doivent être installées pour recevoir les enfants des écoles fermées par application des lois du 1^{er} juillet 1901 et 17 juillet 1904 ; le gouvernement estima que cette entreprise pourrait être achevée en dix ans en portant à 10 millions le crédit annuel affecté aux constructions scolaires.

Depuis 1904 les propositions des conseils généraux atteignent :

1904	11.022.250 ^f »
1905	14.089.375 »
1906	18.800.000 »
1907	23.000.000 »
1908	23.000.000 »

Devant des propositions tellement supérieures aux crédits disponibles on peut peut-être craindre qu'en

1904 le gouvernement se soit fait des illusions, il faut cependant remarquer que depuis 1907 le chiffre des propositions ne croît plus et que peut-être le plus gros de l'affaire est fait ; le rapporteur du budget de 1909 fait en outre remarquer que les sommes demandées par les conseils généraux sont dans bien des cas supérieures à celles que le décret du 15 février 1886 permet à l'État d'accorder ; ces erreurs doivent être peu considérables puisque le préfet saisit les conseils généraux des projets communaux après avoir pu les faire rectifier.

Pour obtenir le concours total de l'État il faut d'autre part ajouter aux sommes des subventions en capital celles qui représentent les subventions payables par annuités et encore dues en vertu d'engagements antérieurs à la loi du 26 juillet 1893. Le montant des annuités à la charge de l'État a été de 4,500,000 francs environ de 1894 à 1899, de 1,100,000 francs en 1900, et depuis de 1,063,000 francs environ (1).

Le chiffre des subventions en annuités a diminué à partir de 1900, parce qu'une loi du 13 juillet 1900 a autorisé le gouvernement à rembourser au crédit

(1) Cf. Rapport annuel du ministre de l'Instruction publique sur les opérations faites en vertu de la loi du 20 juin 1885. *J. O.* 1894, p. 2518 ; 1895, p. 3181 ; 1901, p. 4549 ; 1902, p. 3966 ; 1903, p. 4437 ; 1904, p. 2913 ; 1905, p. 2119 ; 1906, p. 2765 ; 1907, annexes, p. 233 ; 1908, annexes, p. 161 ; 1909, annexes, p. 275.

foncier, alors le plus gros prêteur des communes, les capitaux restant dûs par l'État à cet établissement et représentant sa part contributive dans les prêts scolaires contractés par les communes conformément à la loi du 20 juin 1885. La somme qui reste inscrite au budget depuis 1900 et qui constitue la part de l'État dans les prêts consentis aux communes par d'autres établissements que le crédit foncier sera moindre à partir de 1915 et sera complètement rayée du budget en 1934 : la contribution de l'État dans les prêts les plus anciens et les plus courts conclus sous le régime de la loi du 20 juin 1885 sera parfaite à l'expiration de trente années à partir de la date de cette loi : les dernières subventions en annuités ont été permises avant la loi du 26 juillet 1893 article 65 et pour une durée qui n'a pu excéder quarante ans.

La contribution de l'État s'est élevée depuis le 1^{er} janvier 1894 jusqu'au 31 décembre 1908 à 35.40/0 par rapport à la dépense réelle et à 43.3 0/0 par rapport à la dépense légale : le montant de la dépense prévue des projets approuvés s'élève en effet à 288,130,181 francs dont 228,086,893 francs pour construction d'écoles nouvelles et 60,043,288 francs pour agrandissement ou appropriation d'immeubles déjà existants.

La dépense des mêmes projets ramenée aux maxima fixés par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 se réduit à 180,019,013 francs pour les premiers tra-

vaux et à 55,310,110 francs pour les seconds, soit au total à 235,329,123 francs.

Or la contribution respective de l'État, des départements, et des communes s'établit comme il suit :

	Dépense réelle.		Dépense légale.
	—		—
Subventions de l'État.	402 093.895 ^f »		402 093.895 ^f »
Allocations des départ ^{ts}	8 433.438 »		3.423.786 »
Ressources commun ^{es}	477.603.448 »		409.811.442 »
(Fonds libres — dons et legs — emprunts)			
	<u>288.130.481 ^f »</u>		<u>235.329 123 ^f »</u>

Au moyen de cette somme totale de 288,130,131 fr. il a été possible de construire six mille neuf cent soixante et une écoles comprenant quatorze mille soixante-cinq classes et recevant environ cinq cent quatre-vingt mille enfants. On a de plus approprié ou agrandi cinq mille cinq cent quatre-vingt-seize écoles comprenant treize mille trois cent quatre-vingt une classes.

§ 3. — *Sanctions.*

(*Établissement d'office. — Non paiement de la subvention.*)

Nous avons supposé jusqu'ici, que les communes soucieuses de la bonne éducation de leurs enfants et désireuses de se mettre en règle avec les lois, consentaient à remplir leurs devoirs et s'efforçaient

même de pourvoir à l'installation des écoles primaires de la façon la plus satisfaisante. C'est là sans doute l'hypothèse la plus fréquente, mais il existe aussi des conseils municipaux qui, par mépris pour l'instruction publique, par hostilité contre le pouvoir central ou par simple négligence, ne fournissent pas de bon gré le local nécessaire à la tenue d'une école ou d'une classe, au logement des maîtres, et ne munissent pas l'école ou la classe du mobilier nécessaire. Certaines municipalités poussées par une politique de surenchère, par faiblesse ou par prodigalité se laissent entraîner vers des entreprises excessives ; en tout cas la loi a dû mettre à la disposition de l'autorité des moyens de coercition susceptibles de contraindre les communes à remplir leurs obligations dans de bonnes conditions et sans luxe excessif. En établissant les sanctions des obligations communales nous en fixerons par là-même les limites. Suivant les circonstances, la résistance des communes se manifeste de diverses façons ; parfois elles opposent à l'État l'inertie la plus complète et ne veulent rien. Entreprendre ; parfois elles vont jusqu'à la confection de plans et devis ; mais devant le refus du préfet qui les invite à en présenter d'autres, qui ne soient pas défectueux ou disproportionnés avec leurs ressources (1), elles persistent dans leur premier projet

(1) Déc. 7 avril 1887, 7.

ou ne se décident pas à en soumettre de nouveaux qui proposent « un local convenable tant pour l'habitation des maîtres que pour la tenue de l'école », parfois les municipalités vont jusqu'à assurer le fonctionnement de l'école obligatoire, mais à l'aide de procédés (1), provisoires et non régulièrement approuvés; parfois elles ont présenté des plans et devis sérieux que le préfet a adoptés et pour lesquels elles ont même obtenu un engagement de l'État, mais elles exécutent des travaux non conformes au projet.

a) *Établissement d'office*. — Pour assurer l'exécution des obligations communales, l'autorité supérieure dispose de l'établissement d'office; en outre, dans la dernière hypothèse, elle obtient une exécution conforme aux plans adoptés en y subordonnant le versement de la subvention (2).

(1) Par exemple : Si l'établissement scolaire fonctionne au moyen d'une location, sans qu'il y ait un acte régulier garantissant la jouissance du local pour une durée déterminée la commune n'est pas considérée comme ayant rempli son obligation : si l'article 14 de la loi de 1886 prévoit que l'obligation peut être assurée au moyen d'une location, l'article 42 du décret du 7 avril 1887 subordonne l'exercice de cette faculté à certaines règles qui permettent à l'autorité supérieure d'exercer à cet égard un contrôle sur les actes de la municipalité. (Avis du Conseil d'État, 2 juillet 1891.)

(2) L'œuvre scolaire, obligatoire pour les communes, est maintenant avancée; les communes comprennent mieux l'intérêt et ne sont plus hostiles au développement de l'instruction. Pour ces raisons, il n'y a plus lieu de faire un emploi fréquent de l'établissement d'office :

1904 dans quatre communes; 1905 dans treize communes;

« L'établissement d'office » consiste en l'exécution par le pouvoir central des obligations communales : son étude comprend l'examen des procédés grâce auxquels le législateur a substitué le pouvoir central aux municipalités, lui a permis d'assurer matériellement le fonctionnement de l'école à créer et de pourvoir aux dépenses d'établissement sans décharger la commune de la part qui lui incombe ; c'est le préfet qui est chargé de prendre toutes les mesures utiles à l'installation de l'école et à l'acquisition du mobilier scolaire nécessaire.

La procédure de l'établissement d'office est maintenant réglée par la loi du 10 juillet 1903, qui modifie heureusement la loi du 20 mars 1883 et le décret du 7 avril 1887 ; cet ancien régime entraînait des lenteurs telles qu'un délai de cinq à sept ans s'étendait parfois entre la création d'une école par le conseil départemental et son ouverture. Sous la législation actuelle, dès qu'un conseil municipal refuse de pourvoir à une installation convenable du service scolaire, le préfet met le conseil en demeure d'y procéder ; si la demeure reste sans effet, deux mois après, le préfet choisit lui-même un local et fait passer le bail par le maire, ou, sur son refus, par un délégué spécial qu'il désigne. Afin de ne pas entraver trop longtemps le

1906 dans neuf communes ; 1907 dans quatre communes ; 1908 dans quatorze communes.

droit qu'ont les communes d'établir elles-mêmes leurs écoles et de choisir parmi les divers procédés légaux d'installation celui qui leur convient le mieux, le législateur a cru devoir limiter la durée de la location d'office à trois années. C'est pour la garantie de ce même droit qu'il est prescrit aux préfets de faire précéder par des mises en demeure toutes mesures prises d'office aux lieu et place des municipalités, et de n'agir que sur leur refus de s'y conformer (1).

C'est pour la même raison que le préfet doit en principe assurer le fonctionnement de l'école au moyen d'une location d'office et ne doit procéder à une construction d'office que si les circonstances l'y obligent ; s'il ne trouve pas d'immeuble convenable à louer dans la commune, encore faut-il qu'il fasse constater la nécessité où il se trouve par le conseil départemental dont l'intervention constitue pour la commune une sérieuse garantie : lorsque la construction d'une maison d'école est jugée nécessaire le préfet met le conseil municipal en demeure de choisir un emplacement et de désigner un architecte dans un

(1) Conseil d'État, 2 août 1889, commune de la Bastide-Saint-Pierre ; 29 juin 1894, commune de Beaupréau ; 1^{er} mars 1890, commune de Baziège. L'arrêté par lequel le préfet, en exécution de la délibération du conseil départemental, met la commune en demeure de proposer un local convenable, d'approuver le projet de construction..... n'est pas de nature à être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse ; ce n'est qu'une mesure d'exécution de la décision prise par le conseil départemental.

délai qui ne peut excéder deux mois. Si l'assemblée se conforme à cette injonction et si l'emplacement qu'elle propose est accepté, un nouveau délai de deux mois lui est imparti pour arrêter les plans et devis et voter les ressources nécessaires.

Si au contraire le conseil municipal refuse de délibérer ou propose un emplacement inacceptable dans le premier délai de deux mois, le préfet après avis du conseil départemental désigne lui-même l'emplacement ; il invite de nouveau le conseil municipal à choisir un architecte dans le mois qui suit cette mise en demeure.

Si le conseil municipal a choisi un emplacement, un architecte, arrêté les plans et devis, voté les ressources mais veut revenir sur ses votes, alors qu'ils ont été approuvés, le préfet procède d'office à l'exécution des projets, au règlement des dépenses conformément à ce qui a été approuvé (1). Si le conseil municipal a choisi un emplacement et un architecte mais n'a pas arrêté les plans et devis et voté les ressources dans le second délai de deux mois ci-dessus indiqué — ou si le conseil municipal n'a pas choisi d'emplacement et n'a pas désigné d'architecte dans le délai d'un mois ci-dessus exprimé, le préfet fait lui-même dresser les plans et devis par un architecte qu'il nomme à cet effet, les dépenses prévues

(1) Giry, 13 mars 1885.

ne doivent pas atteindre un chiffre supérieur à celui indiqué dans le tableau A ; si le projet de construction excédait le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885, il ne pourrait être imposé d'office à la commune qu'à la condition que la dépense ait été réduite aux limites de ce maximum. Le tableau A définit l'obligation communale ; en tant que les dépenses dépassent le chiffre qu'il indique, elles constituent pour les communes de simples facultés. Dès que le projet est prêt il est soumis au conseil municipal qui est invité à l'approuver et à créer les ressources nécessaires dans le délai d'un mois (1). Faute par le conseil de prendre cette délibération, le préfet approuve lui-même le projet après avis de l'inspecteur d'académie, du comité départemental des bâtiments civils et du conseil départemental d'hygiène (2) ; il fixe le montant de la dépense et indique comment il y sera pourvu : excédent des ressources ordinaires sur les dépenses ordinaires obligatoires — ressources extraordinaires disponibles — notamment dons et legs, libéralités scolaires ; le préfet ne peut cependant pas accepter d'office les libéralités faites aux communes : ce droit

(1) Conseil d'État, 31 mai 1895. commune de Guireins.

(2) L'avis du conseil départemental d'hygiène constitue une nouvelle garantie pour les communes ; nous nous rappelons que les plans et devis présentés par les communes sont en principe approuvés par les commissions sanitaires (Circ. 16 nov. 1903).

qui appartient au gouvernement en matière de libéralités faites aux établissements publics lui est enlevé en matière de libéralités en faveur des communes par l'article 112 de la loi municipale qui décide que la délibération d'un conseil municipal portant répudiation d'une libéralité quelconque est définitive dans le mois de la réception de la délibération portant refus, sauf au préfet à réclamer une seconde délibération par arrêté motivé. — Rappelons que le préfet peut réduire les dépenses qui sont portées sur le budget communal conformément à l'article 148 et à l'article 145 de la loi municipale(1) ; en retranchant certaines dépenses ordinaires le préfet provoque un excédent des recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires qui pourra être affecté aux dépenses extraordinaires ; les communes ne peuvent dénier ce droit au préfet en invoquant l'article 135 et en soutenant que toutes les dépenses ordinaires, fussent-elles facultatives, doivent être acquittées sur le budget ordinaire de préférence aux dépenses extraordinaires, fussent-elles obligatoires ; cet article empêche seulement le préfet de supprimer du budget ordinaire communal des dépenses obligatoires au bénéfice de dépenses extraordinaires. — Si après suppression du budget des dépenses facultatives (2) les res-

(1) Conseil d'État, 20 février 1891, commune de Muret.

(2) Circ. int. 24 novembre 1875

sources précédentes sont insuffisantes, le préfet peut encore recourir à l'imposition d'office, conformément à l'article 149, dernier alinéa, de la loi municipale.

Enfin, les frais d'établissement de locaux scolaires peuvent encore être couverts à l'aide d'un emprunt d'office; l'emprunt d'office, qui constitue une mesure exceptionnelle et spéciale à notre matière, a une application strictement limitée au cas prévu par la loi : c'est un moyen financier mis à la disposition de l'autorité supérieure « pour assurer l'installation des écoles, malgré les communes » ; le pouvoir central ne pourrait donc pas y recourir pour assurer le paiement de dépenses votées et exécutées par la commune.

Le projet une fois constitué est soumis soit au conseil général, soit pendant les intersessions à la commission départementale afin que le département donne son avis sur la demande de subvention (1) : l'assemblée départementale doit statuer dans la session même au cours de laquelle elle est saisie et la commission permanente au plus tard dans la réunion qui suit celle où le dossier lui est présenté ; ce dossier, avec ou sans l'avis du conseil général, est trans-

(1) Cet avis n'est exigé que lorsque le préfet donne suite au projet qu'il a constitué à la suite du refus du conseil municipal (Conseil d'État, 17 juin 1904, commune de Maillezais).

mis au ministre de l'Instruction publique qui le soumet à son tour au Conseil d'État ; il est statué par décret en Conseil d'État, sur le chiffre de la dépense lorsqu'il excède le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 — sur les conditions et le montant de l'emprunt à contracter, ainsi que sur la désignation de l'établissement avec lequel la commune doit traiter — sur l'imposition d'office de la somme annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt — sur l'allocation de la subvention de l'État dans le cas où, soit le conseil général, soit la commission départementale, aurait soit émis un avis défavorable, soit refusé ou de donner un avis ou de délibérer sur cette question — sur la déclaration d'utilité publique s'il y a lieu de recourir à l'expropriation pour l'acquisition des terrains.

Lorsque l'imposition d'office, même celle nécessaire pour couvrir un emprunt, doit dépasser le maximum fixé annuellement par la loi de finances, elle doit être sanctionnée par le Parlement (1). Le projet qui donna naissance à la loi du 10 juillet 1903 portait qu'il serait statué par décret en Conseil d'État « sur l'imposition d'office, quelle que soit la quotité.... », le Sénat en supprimant ces mots a entendu maintenir le régime ordinaire de l'imposition d'office, et a ainsi apporté aux communes une nouvelle sau-

(1) L. municip. 1884, art. 149 *in fine*.

vegarde contre la générosité gratuite de l'administration régionale et centrale.

Le préfet après que le Conseil d'État est intervenu ou que le Parlement a statué, poursuit les mesures d'exécution et ouvre d'office au budget communal le crédit destiné à la dépense.

Nous avons pu constater que cette procédure n'impose pas brutalement aux communes les solutions qu'elles repoussent : jamais aucune décision n'est prise sans que les communes aient été mises en demeure ; en outre si nous ajoutons les uns aux autres les différents délais que nous avons indiqués, si nous tenons compte de la durée des instructions, nous constaterons que les pourparlers de l'administration et des communes, les instances du préfet auprès d'elles, durent environ dix mois. Si on ajoute la transmission du dossier à l'assemblée départementale, au Conseil d'État, au ministère, la solution ne sera pas obtenue et l'exécution commencée avant dix-huit mois.

Dans un cas particulier, l'autorité peut ne pas exiger l'exécution de l'obligation communale, mais seulement une indemnité représentative de l'obligation non exécutée : c'est lorsque la commune ne fournit pas aux instituteurs et institutrices titulaires et stagiaires un logement « convenable » dans le sens du décret du 25 octobre 1894, ainsi qu'elle y est cependant obligée par les lois du 30 octobre 1886.

article 14, 19 juillet 1889 et 25 juillet 1893, articles 4, 10, 11, 48 § 15 ; l'État peut alors lui réclamer une indemnité représentative du logement (1) qu'elle n'a pas construit ou qu'elle n'a pas fourni (2) ; le préfet peut après mise en demeure, en inscrire d'office le montant au budget communal (3). Le chiffre de l'indemnité de logement est annuellement fixé par le préfet après avis du conseil municipal et de l'inspecteur d'académie (4) dans les limites du décret du 20 juillet 1894 ; les chiffres maxima fixés par le décret peuvent être augmentées en faveur de certains instituteurs : d'un cinquième pour les directeurs et directrices d'une école de plus de deux classes, ou chargés d'un cour complémentaire ; d'un cinquième aussi pour les directeurs et directrices adjoints des écoles primaires supérieures ; d'un quart pour les instituteurs mariés ou veufs avec enfants, les institutrices veuves avec enfants, les instituteurs ou institutrices divorcés avec un ou plusieurs enfants à leur charge ; enfin lorsqu'un maître ou une maîtresse,

(1) L. 19 juillet 1889, modif. 25 juillet 1893 ; D. 48 janvier 1887, 14.

(2) Conseil d'État, 21 février 1896, commune de Salviac.

(3) Conseil d'État, 8 juillet 1892, commune de Chartres ; 18 novembre 1892, commune d'Albi ; 17 novembre 1893, commune de Vannes ; 16 juin 1893, commune d'Argentré.

(4) Avis Conseil d'État, 15 novembre 1898 qui déclare en outre qu'une seule indemnité est due par la commune aux instituteurs et institutrices mariés.

sont dans l'impossibilité de se loger convenablement moyennant l'indemnité réglementaire, le préfet fixe dans les mêmes termes le montant d'une indemnité complémentaire.

Il convient de remarquer malgré tout, que l'obligation ne consiste pas pour les communes à verser cette indemnité, mais bien à fournir aux instituteurs un logement matériel ; ce n'est que par faveur que la sanction de cette obligation peut consister non pas en l'exécution effective mais en une simple indemnité ; si la loi du 19 juillet 1889 prévoit la possibilité d'allouer aux instituteurs une indemnité représentative, il n'en résulte pas qu'elle ait entendu modifier le principe de l'obligation imposée aux communes ni leur laisser un droit d'option qui pourrait dans bien des cas être préjudiciable au bon fonctionnement du service public ; si en effet il est établi que les maîtres malgré l'indemnité sont dans l'impossibilité de trouver dans la localité un logement convenable il appartient à l'autorité supérieure d'obliger la commune à fournir le logement en nature (1).

b) *Non paiement de la subvention.* — En règle générale, l'établissement d'office constitue la sanction des obligations communales ; mais dans l'hypothèse où la commune veut établir l'école obligatoire, a obtenu une subvention de l'État et veut en bénéfi-

(1) Avis Conseil d'État 2 juillet 1891.

cier, lorsque dis-je toutes ces conditions sont réunies et que la faute de la commune vient de ce qu'elle exécute des travaux non conformes au projet, il n'est pas nécessaire de recourir à la procédure compliquée de l'établissement d'office ; l'État peut obtenir satisfaction sans porter atteinte au droit qu'ont les communes d'établir elles-mêmes leurs écoles : celles-ci se sont engagées dans des dépenses souvent considérables, elles ont sollicité le concours de l'État, elles ont besoin de la subvention qui leur a été promise ; il suffit donc, pour être assuré qu'elles se conformeront aux projets, de subordonner l'acquisition des subventions à la fidèle exécution des plans adoptés. Si toutes les conditions ci-dessus énumérées ne sont pas réunies, la simple privation de la subvention n'aboutira pas à l'installation de l'école ; cette mesure ne constituera pas une sanction suffisante, seul l'établissement d'office sera efficace ; il faudra nécessairement y recourir.

Rappelons brièvement les procédés grâce auxquels pourra fonctionner le moyen de coercition indirect que nous envisageons maintenant : nous avons vu qu'en dehors de la surveillance de l'inspecteur d'académie, le contrôle plus particulièrement technique et fréquent d'un délégué spécial du préfet s'impose pour visiter les travaux et vérifier s'ils s'exécutent conformément aux plans approuvés ; seulement sur la production d'un certificat délivré par ce délégué

constatant que les travaux ont été mis à exécution dans un délai de deux ans, sont arrivés à un certain degré d'avancement et sont conformes aux plans et devis approuvés, les subventions allouées aux communes leur sont définitivement acquises ; ces mêmes constatations sont exigées pour tous les paiements, qu'ils soient antérieurs ou postérieurs à la réception provisoire des travaux. Si la dépense à laquelle s'applique la subvention de l'État comprend l'achat d'un mobilier scolaire il doit être produit pour le paiement de la subvention après l'ouverture de l'école, un certificat de l'inspecteur d'académie constatant que la commune est en possession du mobilier tel qu'il est détaillé au devis.

Dans le cas où les travaux sont interrompus ou ne sont pas exécutés conformément aux plans approuvés par le ministre, le paiement de la subvention est suspendu, si après une mise en demeure adressée par le préfet à la commune l'irrégularité signalée persiste, et si la modification est de nature à rendre le local moins propre à l'usage auquel il est destiné, le ministre de l'Instruction publique peut déclarer par une décision motivée la commune déchue de tout droit à la subvention de l'État. Cette décision est immédiatement notifiée au maire et portée à la connaissance des ministres de l'Intérieur et des Finances : la commune contre laquelle la déchéance est prononcée doit reverser au Trésor les sommes qu'elle a déjà

reçues. Le délai de remboursement est fixé par une décision prise de concert par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances.

Dans le cas où le projet serait ultérieurement repris le ministre de l'Instruction publique devrait statuer à nouveau (1).

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES OBLIGATOIRES

§ 1^{er}. — *Rôle de la commune.*

L'école est établie ; nous savons dans quelle mesure la commune a coopéré à cet établissement. Les locaux scolaires sont livrés au service auquel ils sont destinés : il nous faut maintenant rechercher si la commune joue un rôle et comment elle intervient dans le fonctionnement de ce service qu'elle a contribué à édifier.

On peut dire que la commune a à sa charge tout le côté matériel du service de l'enseignement pri-

(1) Décret du 7 avril 1887, 12, 13, 14 ; Décret du 13 janvier 1894 ; Circulaire du 3 février 1894.

maire : l'État, si je puis m'exprimer ainsi, met à la disposition du pays un certain potentiel de science ; il fournit l'enseignement, en fixe la consistance, en garantit la qualité ; les communes entretiennent après les avoir installés les réservoirs destinés à recevoir cette science, les fontaines auxquelles on viendra la puiser et leur assurent un état qui les rend propre à leur affectation ; en d'autres termes l'État forme les instituteurs et les choisit, les paie, arrête les programmes et les méthodes d'enseignement, surveille leur application, inspecte les écoles, s'assure qu'elles sont en état ; les communes fournissent, entretiennent le logement des maîtres, les locaux scolaires, le matériel d'enseignement, et font toutes dépenses ayant pour effet d'approprier les classes à l'usage qu'on en fait ; la commune est agent d'exécution d'une œuvre nationale.

Les dépenses affectées au personnel de l'enseignement ont cessé d'être des dépenses communales avec la loi du 19 juillet 1889, qui a fait du service de l'instruction un service d'État ; sous ce régime, les communes sont seulement tenues de verser aux instituteurs des indemnités représentatives de logement lorsqu'elles ne le leur fournissent pas en nature, et des indemnités de résidence destinées à rémunérer les maîtres des charges qui varient avec l'importance des communes et qui en résultent. En sus de ces indemnités, les communes sont encore exception-

nellement tenues de pourvoir aux dépenses qui, aujourd'hui et en règle générale, sont à la charge de l'État : nous verrons que pour pourvoir aux dépenses de l'instruction publique, l'État prélève 8 centimes qui ont remplacé les centimes départementaux et communaux ; or, dans les villes de plus de 150,000 habitants où le produit de ces 8 centimes est loin d'être suffisant, les dépenses qui ne sont pas éteintes par ces centimes généraux tombent à la charge des villes ; à Paris même les dépenses de l'État n'excèdent pas le produit de 4 centimes (1). Cette exception est une atteinte à l'économie générale de la loi de 1889 qui devait mettre les dépenses générales de l'instruction publique à la charge de l'État (2) ; elle constitue une charge très lourde pour les cinq grandes villes qui sont obligées de se reconnaître 150,000 habitants ; les œuvres scolaires facultatives en pâtissent ; aussi serait-il désirable de voir aboutir la proposition de loi tendant à modifier l'article 29 de la loi du 19 juillet 1889 (3).

Les indemnités de résidence dues aux directeurs et directrices d'écoles comprenant plus de deux

(1) Les instituteurs sont de ce fait considérés à Paris comme fonctionnaires communaux : le Conseil d'État en a conclu qu'ils ne pouvaient être élus conseillers municipaux même dans un arrondissement où ils n'exercent pas leur fonction (L. municip. art. 33, § 40).

(2) Rapport de M. Combes.

(3) *J. O.*, 1909, annexe 2263.

classes, ou chargés d'un cours complémentaire, celles dues aux directeurs et directrices adjoints des écoles primaires supérieures sont fixées pour chaque commune et pour chaque localité possédant une école de section et ayant plus de 1,000 habitants de population agglomérée, conformément au tableau suivant :

1.000	à	3.000	habitants,	400	francs.
3.001	à	9.000	—	200	—
9.001	à	12.000	—	300	—
12.001	à	18.000	—	400	—
18.001	à	33.000	—	500	—
33.001	à	60.000	—	600	—
60.001	à	100.000	—	700	—
100.000	et au dessus		—	800	—

L'indemnité est de moitié des chiffres ci-dessus indiqués pour tous les autres instituteurs et institutrices titulaires et du quart pour les stagiaires établis dans les localités ci-dessus énumérées (1).

Les communes chefs-lieux de canton ayant moins de 1,000 habitants de population agglomérée sont assimilées quant à l'indemnité de résidence aux localités de 1,000 à 3,000 habitants.

Les maîtres titulaires ou stagiaires des écoles de section établies hors du chef lieu de la commune profiteront de l'indemnité de résidence si la section

(1) L. 19 juillet 1889, art. 42 ; Déc. 31 décembre 1902.

rentre par sa population agglomérée dans une des catégories indiquées.

Les communes du département de la Seine sont groupées en deux séries et doivent une indemnité spécialement fixée pour elles ; elles doivent verser aux directeurs et directrices des indemnités de 700 ou de 1,100 francs suivant qu'elles comptent 12,000 habitants ou d'avantage l'indemnité est réduite de 100 francs (1) pour tous les autres instituteurs titulaires et de 200 francs pour les stagiaires.

Sont en outre à la charge des communes, l'entretien et s'il y a lieu la location des bâtiments des écoles primaires (2) ; le logement des maîtres (3) ; la reconstruction, l'agrandissement d'écoles déjà existantes, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement (4) ; les registres et imprimés à l'usage des écoles (5) ; les frais de chauffage et d'éclairage des classes (6) ; « les frais de balayage et nettoyage des classes et locaux à l'usage des élèves des écoles primaires élémentaires dans les communes ou section de communes

(1) Déc. 19 juin 1906.

(2) Conseil d'État 3 juin 1892, commune de Morannes.

(3) Déc. 25 octobre 1894.

(4) Instruct. 18 janvier 1887.

(5) Déc. 29 janvier 1890.

(6) Conseil d'État, 15 février 1901, commune de Chambrezac.

dont la population agglomérée est de 500 habitants au moins ». Cette dépense n'est obligatoire pour les communes que depuis la loi de finances du 26 décembre 1908, article 36, qui modifie l'article 4 paragraphe 4 de la loi du 19 juillet 1889 : aux termes de l'ancien article 4, la rémunération des gens de service constituait une dépense obligatoire dans les écoles maternelles publiques et facultative dans les écoles primaires élémentaires ; il en résultait que la plupart des localités peu importantes ne prenaient même pas à leur charge les frais cependant essentiels de balayage et de nettoyage et que c'était l'instituteur, « ce maître Jacques de la France », ou ce qui ne valait guère mieux, les enfants eux-mêmes qui devaient balayer les locaux scolaires.

Depuis la loi du 28 mars 1882 (1), les communes sont obligées d'instituer la caisse des écoles que la loi du 10 avril 1867 les avait seulement autorisées à créer (1). Malgré les prescriptions impératives de cette loi, la plupart des communes n'a pas constitué cette caisse qui serait sans ressources et partant sans utilité : il s'agit là en effet d'une simple obligation qui n'entraîne pas nécessairement une dépense pour les communes : c'est pour elle une faculté de subventionner cette caisse ; l'État de son côté a manqué à l'engagement qu'il avait pris de doubler les subventions commu-

(1) Modèle de statuts annexé circul. 29 mars 1882.

nales dans les communes où le centime n'atteignait pas 30 francs ; depuis la loi du 19 juillet 1889 (54), l'État n'est plus soumis à aucune obligation, il répartit le crédit en faveur des caisses des écoles entre les communes qui en ont le plus besoins sans tenir compte de la valeur du centime communal ; et le chiffre de ce crédit est absolument dérisoire (1) (*)

Ayant ainsi fixé la contribution minimum et obligatoire des communes au fonctionnement des écoles primaires élémentaires nous devons remarquer qu'elles ont la faculté de faire en faveur de l'enseignement plus que la loi n'exige d'elles : les conseils municipaux peuvent accorder des suppléments aux maîtres vigilants, voter des allocations pour améliorer le matériel, des subventions aux caisses des écoles, ils peuvent acheter des livres de classe, de prix, voter des fonds pour la bibliothèque (arrêté 1^{er} juin 1862) et les fournitures scolaires ; ils peuvent accorder des livrets de caisse d'épargne aux élèves. Ils peuvent distribuer aux enfants des bons points, des cahiers ornés d'images artistiques, pendre aux murs des reproductions de tableaux célèbres... en un mot, faire tout ce qui sera en leur pouvoir « pour faire aimer à l'enfant la nature et l'art, rendre l'école attrayante, et aider ainsi à la formation du goût. au

(1) Circ. 27 juillet 1889 ; budget 1909, chap. 106.

(*) Voir addenda, p. 170.

développement de l'éducation morale et sociale de la jeunesse » (1).

Ils peuvent organiser un service d'inspection médicale : il est tout à fait regrettable qu'un service de première nécessité soit ainsi facultatif. Il semble d'ailleurs que les législateurs de 1886, qui prévoyaient l'existence de médecins inspecteurs, aient envisagé l'inspection médicale comme devant constituer un service obligatoire ; mais aucune disposition réglementaire n'étant intervenue pour préciser l'article 9 de la loi de 1886 et imposer la charge de l'indemnité à allouer aux médecins inspecteurs, soit à l'État, soit aux communes, nous devons déplorer aujourd'hui l'insuffisance manifeste de ce service essentiel (2). La plupart des conseils municipaux profitent de ce qu'ils ne sont pas contraints d'y pourvoir et se gardent bien de grever leur budget (3) « pour garantir aux enfants des soins hygiéniques dont les parents et les électeurs ne se soucient guère ». Quant aux différents ministres de l'Instruction publique, ils ont toujours refusé aux parlementaires inlassables (4) les crédits nécessaires qu'ils

(1) Nous ne pouvions omettre cette question de « l'art à l'école » qui a tenu une si large place au dernier congrès de l'enseignement et pour laquelle la collaboration de la commune peut être si précieuse.

(2) 6,000 communes à peine ont organisé l'inspection médicale.

(3) Conseil d'État, 24 avril 1896, département de la Seine.

(4) M. Vaillant.

ont réclamés chaque année : ils ont d'abord invoqué des raisons d'économie, puis se sont appuyés sur des motifs de droit.

« La loi du 19 juillet 1889 énumère dans son article 2 les dépenses ordinaires à la charge de l'État sans mentionner l'inspection médicale ; il a été reconnu à maintes reprises qu'elle n'est point une charge de l'État, elle est une charge municipale » (1). Cette réponse, pour être la plus précise qui ait été faite, n'est peut-être pas cependant dépourvue de toute critique : nous pouvons croire avec M. Vaillant et M. Léon Bourgeois, prédécesseur de M. Chaumié, que les dépenses d'inspection médicale rentrent dans les frais d'inspection indiqués par l'article 2 comme étant à la charge de l'État ; rien ne fait supposer, dans l'exposé des motifs et les travaux préparatoires, que ces termes comprennent les frais de traitement et de tournées des inspecteurs primaires seulement ; en tout cas, en admettant que l'article 2 ne mette pas l'inspection médicale à la charge de l'État, l'article 4 ne la met évidemment pas à la charge des communes et il faudrait une nouvelle disposition législative pour faire de l'inspection médicale une dépense obligatoire pour les communes.

Quelle que soit la solution véritable, il serait ur-

(1) *J. O.*, 2984 à 2986, 1903. M. Chaumié.

gent d'organiser ce service d'une façon quelconque (1). M. Briand est le premier qui ait songé à s'informer de l'état actuel de ce service et posé ainsi les termes du problème; on pouvait espérer qu'il ne tarderait pas à être résolu; malheureusement, nous ne croyons pas que les communes aient été contraintes d'assurer ce service et, dans le budget de l'instruction publique de 1909, nous ne trouvons encore que 120,000 francs pour la caisse des écoles et l'inspection médicale.

Nous avons vu qu'une école pouvait avoir une circonscription s'étendant sur le territoire de plusieurs communes; les dépenses d'établissement de ces écoles sont réparties entre les diverses localités intéressées et, conformément aux mêmes règles, les dépenses destinées à en assurer le fonctionnement et l'entretien; en principe ce sont les conseils municipaux eux mêmes qui indiquent, dès que la création d'une école est projetée la proportion dans laquelle ils estiment que leur commune doit contribuer aux frais d'entretien et le conseil départemental constate l'accord intervenu pour la répartition des dépenses; lorsque une école doit être créée, et que les conseils municipaux ont décidé de pourvoir à son fonctionnement à l'aide d'une location, ils répartissent le montant du loyer entre les communes; lorsqu'ils ont

(1) Circ. 9 mai 1906.

convenu d'établir l'école dans une maison appartenant à l'une des communes ils doivent fixer une indemnité annuelle à payer à la commune propriétaire par chacune des autres communes intéressées. Lorsque les conseils municipaux ne se mettent pas d'accord pour la fixation de la proportion, ne peuvent s'entendre sur la contribution à payer par chaque commune ou l'indemnité à attribuer à la commune propriétaire, sur l'avis donné par le conseil départemental, le préfet répartit les dépenses en tenant compte de la valeur du centime et du chiffre de la population dans la circonscription scolaire de chacune des communes intéressées (1).

Nous avons constaté que le rôle de la commune en matière d'enseignement consistait en l'établissement, l'acquisition, l'entretien de tous meubles et immeubles nécessaires au service de l'instruction publique. Cette observation nous conduit à nous demander si à ces obligations ne correspondent pas certains droits pour les communes, sur les objets qu'elles fournissent et à rechercher l'étendue de ces droits.

Pour répondre à cette question il faut d'abord déterminer quel serait le principe de ces droits de la commune sur les biens affectés au service de l'instruction publique : locaux scolaires proprement dits

(1) Déc. 7 avril 1887, 30, 31, 34, 35.

et accessoires ou locaux affectés au logement du personnel ; nous pouvons espérer que la détermination de ce principe général en même temps qu'il résoudra la question que nous nous sommes posée expliquera les obligations communales et leur donnera un fondement juridique qui ne soit pas les lois spéciales de l'enseignement.

Or il nous semble que la commune est propriétaire ou locataire de ces biens : soit qu'elle les ait reçus de l'État en vertu du décret du 9 avril 1811, soit qu'elle les tienne de particuliers qui les lui ont vendus ou donnés, soit qu'elle les ait simplement loués.

Le doute vient de ce que la commune fait une affectation lorsqu'elle livre des biens au service de l'instruction publique, lorsque, notamment, elle établit une école dans un immeuble : mais nous pensons que l'affectation à un service public ne modifie en rien la situation légale du bien affecté, que l'on doit dire avec le décret-loi du 24 mars 1852 « que
« l'affectation d'un immeuble à un service public
« n'altère en rien son caractère domanial » avec l'arrêt de la Cour de Paris que « l'affectation à un
« service public de constructions susceptibles par
« leur nature d'une destination différente n'en change
« pas le caractère » ; l'affectation à un service public ne saurait avoir, selon nous, « cet effet exorbitant de faire passer l'immeuble affecté du domaine

« privé dans le domaine public » (1); elle n'emporte pas non plus un déplacement de propriété, ni aucun démembrement, même temporaire de propriété; elle ne confère à l'affectataire ni droit réel d'usufruit, d'usage ou d'habitation, ni aucun droit personnel, analogue à celui qui pourrait résulter du bail. « L'affectation à un service public constitue un mode d'emploi des biens communaux au même titre que le bail ou la jouissance en nature » c'est « une simple attribution de jouissance qui présente le caractère d'un acte de gestion, d'une mesure d'administration intérieure ne créant aucun droit, toujours précaire, temporaire et révocable en vertu d'une désaffectation. » Nous tenons ces affirmations pour vraies que la commune consente à affecter ses biens, indépendamment de toute obligation légale, ou qu'elle y soit contrainte pour obéir aux prescriptions de la loi; qu'elle affecte les biens au service public lui-même ou au logement de son personnel.

Mais si la commune est bien propriétaire ou locataire, elle ne jouit pas de tous les droits qui appartiennent ordinairement au propriétaire ou au locataire; elle est soumise dans l'exercice des droits que

(1) Ducrocq, *Traité dr. adm.* t. VI. 305 et suiv., 7^e édit., Cf. Berthelemy, *Traité dr. adm.*, 408, 3^e édit. « Le domaine public comprend les portions de territoire affectées à un usage public et non susceptible de propriété. » (Arrêt 29 juin 1883, note D. 03, 2, 173.)

comporte normalement la propriété, à certaines restrictions par suite de l'obligation légale (1) où elle est d'assurer le fonctionnement du service public auquel les biens sont affectés ; « l'exercice des droits de la commune est ainsi subordonné à l'exécution des lois » de l'enseignement primaire « et à des décisions administratives commandées ou approuvées par l'administration supérieure » et que nous avons exposées ou indiquées.

De ce que la commune conserve la propriété des biens affectés au service scolaire il en résulte que c'est elle qui règle les adjudications de travaux, qui dirige et surveille les entrepreneurs ; nous avons remarqué, en étudiant l'établissement d'office, le soin avec lequel le législateur a garanti ce droit de la commune — c'est la commune qui pourvoit aux réparations et elle est obligée d'y pourvoir — c'est elle qui intente les actions qui concernent les biens affectés au service scolaire (*Temps*, 23 septembre 1909) — le maire a le droit de faire pavoiser l'école et le logement de l'instituteur ; l'instituteur qui enlèverait les drapeaux pourrait être condamné conformément à l'article 257 du Code pénal — le maire a également le droit de désigner une partie extérieure des locaux scolaires pour l'affichage des lois et autres actes de l'autorité publique ; ceux qui altéreraient

(1) ou conventionnelle lorsqu'il s'agit d'écoles facultatives.

les affiches apposées à l'endroit désigné pourraient se voir appliquer l'article 17 de loi du 29 juillet 1881 (1). Les instituteurs et les représentants du service affectataire ne peuvent ni vendre, ni louer, ni céder la jouissance, ni modifier l'aménagement, en tout ou partie, des locaux scolaires sans avoir été autorisés par l'administration municipale ou sans l'avoir préalablement mise en demeure, suivant les cas — la commune a droit à une indemnité qui varie entre 3 fr. 50 et 5 francs, lorsque les locaux affectés sont utilisés pour des adjudications (2). Lorsque les locaux scolaires sont interdits, désaffectés, lorsque certains objets doivent être retirés des classes, on ne peut disposer sans la volonté de la commune de ces biens ; ils doivent être remis à la commune propriétaire.

Mais de ce que les biens, dont la commune est propriétaire, sont affectés à un service public, il résulte que l'État a sur eux certains pouvoirs qui restreignent les effets de la propriété communale.

L'État surveille, contrôle l'exécution des construc-

(1) Poitiers, 29 juin 1883, D. 83, 2, 169 ; Ch. crim., 16 décembre 1883, D. 83. 1, 361. Ces questions se sont posées en pratique à propos du logement du curé, elle a été discutée, car certains textes peuvent faire croire qu'il n'est pas un simple affectataire ; elles sont indiscutables en ce qui concerne le logement de l'instituteur ; nous considérons que la solution que nous indiquons est aussi vraie en ce qui concerne les locaux scolaires et conforme à la conception que nous nous faisons du domaine public.

(2) Circ. 30 août 1882.

tions, la commune est tenue de conformer les plans et devis aux instructions de l'autorité supérieure ; c'est le service affectataire qui détermine les objets mobiliers qui doivent être ou non maintenus dans l'école, et une commune ne saurait exiger, par exemple, le maintien d'un crucifix en se fondant sur ce qu'elle est propriétaire des locaux scolaires (1) ; l'État partage avec la commune le droit d'intenter les actions concernant les locaux scolaires ; celle-ci agissant en qualité de propriétaire, celui-là chargé de veiller au bon fonctionnement du service ; c'est aussi sur le fait de l'affectation à un service public que le préfet se fonde pour utiliser les locaux scolaires en vue de l'intérêt général ; nous estimons d'ailleurs que l'intérêt scolaire seul devrait pouvoir légitimer l'utilisation des locaux scolaires par le préfet malgré la commune, et non pas l'intérêt public d'une façon générale.

Bref les obligations et les droits de la commune sur les biens mobiliers et immobiliers scolaires sont fondés sur la propriété ; l'étendue de ces droits est limitée par les pouvoirs de l'État affectataire, pouvoirs qui sont déterminés par l'intérêt général ou l'intérêt du service de l'instruction publique ; s'il appartient au pouvoir central d'user accidentellement et dans des conditions exceptionnelles des locaux

(1) Conseil d'État, 2 mai 1909, commune de Saint-Memmin.

scolaires pour assurer un service public, il ne peut en concéder la jouissance dans un intérêt privé, ou plutôt s'il appartient au pouvoir central d'user des locaux scolaires dans l'intérêt de l'instruction publique, il ne lui appartient pas de disposer de cette propriété communale pour un objet étranger à sa destination légale sans le consentement de la commune propriétaire ; pour organiser des bals privés, des réunions d'une société particulière « de patronage laïque et d'éducation sociale » des réunions électorales, des réunions de syndicats agricoles, des sociétés mutualistes locales et autres dans une salle de l'école, le préfet doit être d'accord avec l'autorité municipale (1).

§ 2. — *Ressources. — Sanctions.*

Parmi les dépenses que nous avons envisagées au paragraphe précédent et qui ont pour but d'assurer le fonctionnement des écoles, il y a des dépenses extraordinaires et des dépenses ordinaires ; il y a un grand intérêt à discerner les unes des autres,

(1) Conseil d'État, 7 août 1903, commune de Terraube ; 40 janvier 1908, commune de Bourgfidèle ; 31 mars 1905, commune d'Angoulême, D. 06, 3, 98, note ; 7 août 1906, maire de Compiègne ; 22 novembre 1907, commune de Lupiac.

puisqu'on ne peut leur appliquer ni les mêmes ressources ni les mêmes sanctions ; mais cette distinction est parfois fort difficile. La loi de 1884 (135) définit les deux catégories de dépenses en comprenant parmi les dépenses ordinaires celles qui sont annuelles et permanentes et parmi les dépenses extraordinaires celles qui sont accidentelles ou temporaires ; mais nulle part, ni dans la loi municipale, ni dans les lois spéciales à notre matière n'existe une énumération des dépenses ordinaires ou des dépenses extraordinaires. Il y a pour cela de bonnes raisons ; si certaines dépenses comme l'indemnité de résidence d'une part, comme la reconstruction de fond en comble d'une école d'autre part sont nécessairement, la première ordinaire, la seconde extraordinaire, il est d'autres dépenses qui ne peuvent être rangées d'une façon immuable dans l'une ou l'autre catégorie, leur nature peut changer d'une commune à une autre ; certaines dépenses purement accidentelles pour un village sont appelées à se produire normalement tous les ans dans une grande ville ; en outre dans une même commune, la même dépense, suivant son importance change de caractère et il n'y a pas de criterium qui permette d'affirmer qu'une dépense cesse d'être ordinaire pour devenir extraordinaire ; en un mot la nature des dépenses est relative et varie avec le chiffre qu'elles atteignent et l'importance des communes ; c'est une question de

fait pour les municipalités et l'autorité qui règle le budget de répartir certaines dépenses entre les budgets ordinaires et extraordinaires.

Parmi les dépenses que nous avons énumérées au paragraphe précédent, celles qui sont extraordinaires sont couvertes par les mêmes ressources et sanctionnées par les mêmes procédés que les dépenses d'établissement du chapitre précédent.

Pour ce qui est des ressources communales destinées aux dépenses ordinaires de l'instruction publique, rappelons tout d'abord que la loi du 19 juillet 1889 qui déchargea les communes des dépenses du personnel, renonça à tout prélèvement sur les revenus ordinaires communaux (prélèvement du 1/5 de la loi du 16 juin 1881) et rendit ainsi aux municipalités la libre disposition de leurs ressources; elle supprima aussi les 4 centimes communaux (1) spécialement affectés aux dépenses de l'enseignement primaire; ces 4 centimes ne firent d'ailleurs que perdre leur dénomination pour devenir des centimes généraux tombant dans la caisse de l'État. Sous le régime actuel, les dépenses ordinaires de l'enseignement sont couvertes par les ressources ordinaires non soumises à une affectation spéciale. Nous en trouvons l'énumération dans l'article 133 de la loi municipale : rappelons qu'elles peuvent

(1) L. 19 juillet 1889, art. 26, 27, 28.

comprendre les dons et legs dont le capital est réservé (1) — les communes ne reçoivent pas de subvention pour les dépenses ordinaires de l'enseignement : la loi du 20 juin 1885 ne prévoit de subventions que pour les constructions, reconstructions, agrandissements des établissements d'enseignement public primaire, et le décret du 7 avril 1887 dispose, dans son article 18, que les simples réparations à effectuer dans un immeuble appartenant à la commune ou pris à bail ne peuvent donner lieu à aucune subvention de l'État; exceptionnellement des subventions ont pu être accordées pour loyers de maisons d'écoles; mais afin de ne pas encourager les locations d'immeubles et de ne pas aller à l'encontre du but que se sont proposés les législateurs successifs et qui est que toutes les communes deviennent propriétaires des locaux scolaires, cette subvention n'a été accordée qu'à des communes pauvres, desquelles on ne pouvait exiger l'achat d'immeubles (communes dont la valeur du centime est inférieure à 30 francs); et encore la subvention n'a-t-elle pu être promise que pour une durée de cinq années (2). Lorsque les revenus ordinaires de la commune sont insuffisants pour acquitter les dé-

(1) Circ. 20 décembre 1890 concernant l'application des revenus des dons et legs faits aux communes pour être affectés au service de l'instruction primaire.

(2) L. 19 juillet 1889, art. 44.

penses de même nature, les impositions destinées à couvrir la différence sont établies chaque année jusqu'à concurrence du déficit variable à combler et sont votées par le conseil municipal, soit définitivement, soit avec l'approbation du préfet, suivant qu'elles sont comprises dans la limite du maximum fixé par le Conseil général ou qu'elles excèdent ce maximum.

Lorsque les communes ne pourvoient pas aux dépenses ordinaires de l'enseignement, le préfet, en cas de refus de leur part, fait exécuter, s'il y a lieu, les réparations urgentes (1) et recourt à l'inscription et à l'imposition d'office, conformément à l'article 149 de la loi municipale ; aucun emprunt ne peut être contracté d'office par le préfet si ce n'est pour la construction d'une école, l'acquisition et l'appropriation d'un immeuble construit, destiné à servir de maison d'école, ou l'agrandissement et l'appropriation d'une école existante (L. 10 juillet 1903, 2, 5).

Nous avons vu que l'État ne pouvait imposer aux communes des frais d'établissement supérieurs à ceux indiqués au tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 ; ici nous ferons de même observer que le préfet ne peut exiger des communes plus que leur obligation ; elles sont tenues de pourvoir aux

(1) L. munic. 1884, 85.

dépenses énumérées dans l'article 4 de la loi du 19 juin 1889 ; les dépenses facultatives ne peuvent pas fonder l'établissement, l'inscription ou l'imposition d'office.

Sur le refus du maire ou du conseil municipal d'instituer une commission municipale scolaire, le préfet enfin met le maire ou le conseil en demeure de faire les nominations nécessaires dans un délai de quinze jours au maximum. Si cette mise en demeure reste sans effet il désigne lui-même les membres de la commission scolaire (1).

(1) L. 30 octobre 1886, art. 54 ; Déc. 18 janvier 1887, art. 151 ; L. 28 mars 1882, art. 5.

TITRE II

ÉCOLES ET CLASSES FACULTATIVES — ŒUVRES COMPLÉMENTAIRES ET POSTSCOLAIRES

Le fonctionnement régulier des écoles obligatoires a pour but de fournir aux enfants sains et normaux âgés de six à treize ans une instruction élémentaire ; le nombre légal de ces écoles et l'enseignement qu'on y donne sont déterminés eu égard à l'indispensable et ne constituent qu'un minimum : les législateurs n'ont obtenu des résultats appréciables que le jour où ils ont conçu des programmes réduits à des propositions réalisables et où ils ont tenu compte des ressources du pays ; mais si l'État, les communes ont le moyen de faire mieux et plus que ce qu'exigent les lois, leur devoir moral s'étend alors au-delà de leurs obligations légales ; après avoir été contraints de créer et de pourvoir au fonctionnement des écoles obligatoires, elles ont la faculté de développer le service de l'instruction au-delà des limites légales.

Les communes, aidées la plupart du temps par l'État et les particuliers, peuvent admettre dans des

écoles maternelles ou des classes enfantines, des enfants âgés de moins de six ans qui recevront ainsi les premières empreintes de l'éducation et se trouveront préparés à l'école primaire dont ils profiteront davantage ; elles peuvent installer des classes spéciales destinées aux enfants anormaux ou arriérés, incapables de comprendre ou de suivre les enseignements donnés à leurs camarades ; elles peuvent établir un nombre d'écoles supérieur à celui fixé par les lois : en installant des écoles de filles dans des agglomérations de moins de 500 habitants, elles évitent les inconvénients de l'école mixte ; avec un réseau plus serré d'écoles, des cantines scolaires, des internats, la condition matérielle de l'enfant se trouvera améliorée et son éducation scolaire facilitée ; les colonies de vacances, les voyages et excursions scolaires constituent à la fois une mesure d'éducation et d'hygiène ; les œuvres de mutualités scolaires, en sus des avantages particuliers qu'elles confèrent aux enfants qui y participent, peuvent avoir une portée sociale considérable. Les patronages scolaires et post-scolaires, les sociétés artistiques soustraient les enfants aux mauvais exemples et aux influences dangereuses, « alors que tous les hasards du voisinage, du quartier, de l'atelier, de la rue semblent se conjurer contre la petite conscience encore hésitante de l'enfant (Léon Bourgeois). Enfin les bibliothèques populaires, cours d'adultes, cours professionnels,

conférences, causeries, développent l'instruction et l'éducation morale que les enfants ont reçues à l'école.

Dans toutes ces entreprises, il nous faut déterminer exactement quel peut être et quel est le rôle de la commune : Nous allons d'abord examiner ce rôle en ce qui concerne les écoles et classes faisant partie du service général de l'instruction publique, créées par le ministre après avis du conseil départemental, dirigées par des instituteurs publics, ayant un objet et soumises (sauf les cours complémentaires) à un programme déterminé par les lois.

CHAPITRE PREMIER

ÉCOLES ET CLASSES FACULTATIVES.

Les écoles publiques facultatives sont celles dont l'établissement constitue pour la commune une faculté : l'autorité ne peut en aucun cas obliger une municipalité soit à faire construire, soit à louer, soit à payer un traitement ou une indemnité quelconque pour créer une école facultative.

Sont facultatives toutes les écoles qui ne peuvent être légalement déclarées obligatoires par le conseil départemental ; les écoles primaires facultatives sont les suivantes :

Les écoles maternelles : établissements de première éducation où les enfants des deux sexes reçoivent en commun entre deux et six ans, les soins que réclame leur développement physique, moral et intellectuel (1).

Les classes enfantines qui forment le degré intermédiaire entre l'école maternelle et l'école primaire : les enfants des deux sexes y reçoivent entre quatre ans (2) et sept ans avec l'éducation de l'école maternelle un commencement d'instruction élémentaire ;

(1) Déc. 48 janvier 1887, art. 1.

(2) L'âge d'admission des enfants dans une classe enfantine peut

simples classes et non pas écoles, elles ne peuvent exister que comme annexes d'une école primaire élémentaire ou d'une école maternelle (1).

Les écoles de filles dans les communes de moins de 500 âmes.

Les classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires qui reçoivent des enfants arriérés de six à treize ans et les écoles autonomes de perfectionnement qui peuvent continuer la scolarité jusqu'à seize ans, donnant à la fois l'instruction primaire et l'enseignement professionnel (2).

Les écoles et cours d'enseignement primaire supérieur où l'on complète et développe l'instruction donnée à l'école élémentaire : 1° les cours complémentaires annexés aux écoles primaires élémentaires, possédant une classe au moins pour chacun des trois cours prévus par les articles 9 et 12 de l'arrêté du 18 janvier 1887 (cours élémentaire, cours moyen, cours supérieur) (3), pour lesquels il n'a pas été

exceptionnellement être abaissé à trois ans par le conseil départemental, décis. du ministre (*Bullet. du minist. inst. pub.*, 1887, n° 739, p. 293).

(1) Déc. 18 janvier 1887, art. 2.

(2) L. 27 avril 1909. Ces écoles reçoivent non pas des enfants anormaux incapables de recevoir un peu d'instruction, mais des enfants qui, bien qu'inaptes à suivre les cours des écoles primaires, sont susceptibles de perfectionnement et peuvent recevoir, grâce à des procédés spéciaux, une éducation presque identique à celle que peuvent recevoir les enfants normaux (Rapport de M. Buisson.)

(3) Déc. 18 janvier 1887, 30.

prévu de programme général ; 2° les écoles primaires supérieures proprement dites où l'on donne un complément d'instruction générale avec un commencement d'instruction professionnelle ; elles constituent des écoles pratiques et utilitaires, en ce sens elles sont professionnelles ; on y donne aussi un enseignement véritable qui ne se confond pas avec l'apprentissage (1) ; 3° au contraire les écoles professionnelles et manuelles d'apprentissage sont des écoles primaires supérieures où l'enseignement est plus particulièrement technique, industriel et commercial ; les écoles pratiques de commerce et d'industrie sont des écoles primaires supérieures dont l'enseignement est principalement industriel et commercial (2).

Conformément à notre définition des écoles facultatives, c'est la commune qui doit prendre l'initiative de décider qu'il y a lieu de créer l'une quelconque de ces écoles, classes ou cours : cette initiative est absolument libre ; ce n'est pas à dire que la commune ait le droit de créer telle école facultative si bon lui semble ; aucune école primaire communale ne peut avoir d'existence légale sans qu'une délibération du conseil départemental dûment approuvée par le ministre compétent n'ait décidé sa création (3) ; cela signifie que le préfet à qui il appartient de saisir

(1) Circ. 15 février 1893.

(2) L. fin 26 janvier 1892, art. 69.

(3) L. 30 octobre 1886, art. 13. Conseil d'État, avis 5 juin 1888.

le conseil départemental ne peut le faire que sur la demande de la commune (1). L'avis du conseil municipal prévu par l'article 13 de la loi de 1886 était simplement consultatif quand il s'agissait d'une école obligatoire ; lorsqu'il y a lieu de créer une école dont l'établissement est absolument indispensable pour l'instruction, l'autorité doit pouvoir le faire malgré les municipalités.

Le ministre compétent pour décider la création des écoles primaires, tant obligatoires que facultatives, est en principe le ministre de l'Instruction publique ; il partage son pouvoir avec le ministre du Commerce pour décider la création des écoles professionnelles et manuelles d'apprentissage régies par la loi du 11 décembre 1880 (2), ce pouvoir revient en propre au ministre du Commerce pour les écoles pratiques du commerce et de l'industrie (3).

Le caractère essentiel et commun à toutes les écoles facultatives consiste en ce que les communes ont la faculté de les créer sans jamais pouvoir y être obligées ; ces écoles se subdivisent en deux catégories suivant que, après leur création, leur maintien constitue ou non une faculté pour les communes, suivant que les communes ont ou n'ont pas le pouvoir de les supprimer à leur gré.

(1) Déc. 7 avril 1887, art. 2.

(2) Déc. 17 mars 1888, art. 5 *in fine*.

(3) L. 26 février 1892, art. 69.

a) Les communes qui jouissent d'une certaine indépendance en ce qui concerne la création des écoles facultatives, ne peuvent les établir et les faire fonctionner, que comme les écoles obligatoires, suivant des conditions de confort, d'hygiène dans les constructions et le matériel, à l'aide d'un personnel dont le nombre et le recrutement sont conformes aux lois et règlements : or, lorsque ces dépenses s'appliquent à certaines écoles facultatives, elles peuvent être imposées d'office aux communes qui ne peuvent pas s'y soustraire en supprimant l'école qu'elles avaient demandé de créer ; les écoles dont la stabilité peut être ainsi assurée sont :

Les écoles maternelles publiques dans les communes ayant plus de 2.000 habitants et une population agglomérée d'au moins 1,200 âmes ;

Les classes enfantines publiques en général :

Les écoles de filles régulièrement établies avant la loi du 30 octobre 1886 dans les communes de 4 à 500 habitants ;

Les écoles et classes de perfectionnement des enfants arriérés.

Les cours complémentaires ;

Les écoles primaires supérieures ;

Les écoles professionnelles ou manuelles d'apprentissage ;

Les écoles pratiques du commerce et de l'industrie.

Ces écoles sont parmi les écoles facultatives celles qui présentent la plus grande utilité ; de ce fait elles donnent généralement lieu de la part de l'État à des subventions assimilées à celles que l'État garantit aux communes pour les écoles obligatoires ; elles obtiennent presque toujours un subside de l'État pour leur installation ; elles font presque toutes supporter la majeure partie de la dépense des traitements à la subvention de l'État ; et c'est pourquoi l'État ne consent pas ; « à participer plus ou moins largement à cet ensemble sans aucune garantie de stabilité dans l'institution, sans aucune défense contre les revirements de l'opinion locale » ; sans s'assurer que l'œuvre à laquelle il s'intéresse survivra à la municipalité en fonctions ; c'est pourquoi l'État, pour apporter son concours à la commune, exige de celle-ci l'engagement de comprendre pendant un certain délai les dépenses qui lui incombent en vertu de la loi dans ses dépenses obligatoires (1) ; ces délais sont de dix ans pour les écoles maternelles et enfantines, de cinq ans pour les cours complémentaires, pour les écoles primaires supérieures et pour les écoles professionnelles ; lorsque la commune demande une subven-

(1) L'engagement de la commune est contractuel ; si l'État a accepté une certaine installation la commune n'est obligée qu'à l'entretien ; on ne saurait l'obliger à reconstruire (Conseil d'État, 22 juin 1906, commune de Craon).

tion pour la construction d'un de ces établissements, la durée de son engagement doit être portée à trente ans (1).

Parce que ces écoles ne peuvent être créées qu'après un accord intervenu entre la commune et le conseil départemental aux termes duquel la commune prend l'engagement que nous venons de définir ; parce qu'après leur création elles sont assimilées aux écoles obligatoires, tant au point de vue de leur stabilité, qu'au point de vue des subventions, elles portent le nom d'écoles conventionnellement obligatoires.

b) Les écoles maternelles dans les communes ayant moins de 2,000 âmes ou moins de 1,200 habitants de population agglomérée, les écoles de filles dans les communes qui n'ont pas plus de 400 habitants ; toutes les autres écoles non comprises dans les catégories précédentes, et même parmi les écoles qui font partie de la dernière énumération celles pour lesquelles l'engagement de les entretenir de concert avec l'État n'a pas été pris par la commune ou est

(1) Décrets 18 janvier 1887, art. 44 ; 16 mars 1891, art. 1^{er} ; 28 mars 1899, art. 1^{er}. Remarquons qu'à l'inverse l'article 15 de la loi de 1886 refuse au conseil départemental le droit de supprimer d'office les écoles de filles déjà établies dans des communes de 400 à 500 âmes ; les écoles maternelles dans les communes de plus de 2,000 âmes ; les classes enfantines partout où elles sont régulièrement établies.

expiré (1), ne participent d'aucun des caractères des écoles obligatoires.

Les dépenses mêmes légales de ces établissements ne sont jamais assimilables aux dépenses obligatoires ; lorsque la commune omet d'y pourvoir l'autorité ne peut qu'ordonner la fermeture de l'école (2). Si l'une de ces écoles existe, a non seulement une existence légale, mais une existence de fait, la commune peut cependant exiger la suppression de l'école ; cela ne signifie pas que ces écoles pourraient être fermées du jour au lendemain par un simple vote du conseil municipal ; au moins lorsqu'elles ont été régulièrement établies en vertu d'une délibération du conseil départemental dûment approuvée, elles ne peuvent être supprimées que par une décision de même nature, et jusqu'à ce que cette décision soit intervenue la commune doit assurer le traitement du personnel enseignant et les frais d'entretien de l'école (3) ; mais le conseil départemental

(1) Les écoles conventionnellement obligatoires n'ont ce caractère qu'en vertu d'un engagement de cette nature. Avis Sect. de l'int. du Conseil d'État, 23 novembre 1887 et 31 mai 1894. Remarquons que l'article 5 de la loi du 19 juillet 1889 interdit la création de tout établissement d'enseignement primaire supérieur si un crédit spécial n'a été préalablement inscrit à cet effet dans la loi de finances.

(2) Conseil d'État, commune du Cheylard, 11 novembre 1904.

(3) L. 30 octobre 1886, article 14 ; avis sect. inter. Conseil d'État 22 novembre 1887.

reconnaitra l'impossibilité où il est de s'opposer à la suppression et au cas où il ne consentirait pas à prononcer cette suppression, le ministre pour empêcher la violation de la loi, refusera son approbation à la décision du conseil départemental et donnera gain de cause à la commune. Pour des motifs faciles à saisir l'on doit cependant faire remarquer que ni le conseil départemental, ni le ministre n'excèdent leur droit en décidant que toutes les suppressions n'auront leur effet, dans la règle, et sauf les cas de force majeure qu'à partir de la rentrée des classes et que jusque là les choses resteront en l'état et que les dépenses demeureront de droit à la charge de la commune (1). Enfin ces écoles purement facultatives, ne sont pas simplement omises, elles sont exclues par le législateur de la liste de celles que l'État peut subventionner ; les dépenses de ces établissements restent entièrement à la charge des communes qui ne sauraient réclamer le concours de l'État pour leur entretien, sauf dans les deux cas exceptionnels prévus par l'article 36 de la loi du 19 juillet 1889, modifiée par la loi du 25 juillet 1893, et concernant :

1° Les écoles publiques de filles établies dans des communes de moins de 401 habitants, dont les locaux ont été construits ou aménagés avec autorisation et subvention de l'État.

(1) Circul. 8 février 1888.

2° Les écoles publiques de filles dans des communes qui, comptant actuellement moins de 401 habitants, atteignaient ce chiffre de population dans l'un des recensements de 1881 ou de 1886.

En dehors de ces deux cas, les municipalités ne peuvent recevoir qu'éventuellement des secours à titre gracieux, sans proportion fixe légalement déterminée, secours pris sur une allocation spéciale et dans la limite d'un crédit variable ouvert par le Parlement (1).

« Ces petites écoles, établies dans des communes dont la population n'en justifie pas l'entretien aux yeux du législateur, n'ont qu'un moyen d'acquérir la même stabilité que les autres écoles facultatives et de rentrer dans le cadre des écoles susceptibles d'être légalement subventionnées; ce moyen la plupart d'entre elles se sont déjà empressées d'y recourir : c'est de solliciter du conseil départemental et du ministre, toutes les fois qu'elles ont un effectif à peu près suffisant, leur transformation en classe enfantine et leur reconnaissance à ce titre comme école publique facultative ayant droit aux subventions régulières de l'État. » Pour faciliter cette transformation des écoles maternelles des communes de moins de deux milles âmes, en classes enfantines, le conseil départemental peut, exception-

(1) Circ. inst. publ., 8 décembre 1886; 20 mars 1887; 8 février 1888; 8 août 1889. — Circ. inter., 31 juillet 1889.

nellement, fixer l'âge d'admission dans les classes enfantines à trois ans au lieu de quatre (1).

Il nous faut d'ailleurs faire remarquer qu'une école de filles ou une école maternelle purement facultatives peuvent devenir obligatoires et aussi réciproquement qu'une école obligatoire peut devenir facultative suivant le mouvement de la population de la commune et les résultats du dénombrement quinquennal (2).

Au cours du développement qui précède nous avons indiqué que toutes les écoles facultatives, quelles qu'elles soient ne pouvaient être établies et fonctionner, que si certaines conditions étaient satisfaites par les communes ; pour être complets il nous faut insister un peu afin de les déterminer plus exactement que nous l'avons fait. Ayant aussi affirmé que l'État pouvait subventionner les municipalités qui installaient des écoles conventionnellement obligatoires ; nous devons déterminer comment se répartissent les dépenses de ces écoles entre l'État et les communes.

D'une façon générale nous dirons avec la circulaire du 8 février 1888 que l'école fondée par une commune, même à titre purement facultatif, fondée

(1) Déc. 18 janvier 1887, art. 2. — Décis. du ministre. *Bullet. minist. instr. publ.*, 1887, n° 739, p. 293.

(2) Circul. instr. publ., 8 décembre 1891 ; 12 mai 1902.

et entretenue même sans aucun subside de l'État avec des ressources essentiellement communales est, d'après l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886, une école publique ; en conséquence cette école doit remplir toutes les conditions imposées par la loi aux écoles publiques : les enfants de la commune y ont l'accès libre et gratuit ; ils y doivent trouver la neutralité garantie par la loi ; le mode de nomination du personnel, les conditions de capacité requises, le programme de l'enseignement, les conditions d'hygiène, de confort des bâtiments, du mobilier, du matériel, toutes les prescriptions légales et réglementaires relatives aux écoles publiques des divers degrés s'appliqueront à ces écoles. Ce sont des établissements que la commune n'est pas légalement tenue d'organiser, mais qu'elle ne peut organiser qu'en se conformant aux lois. Les textes que les communes doivent observer dans la conception des plans des bâtiments scolaires, dans la composition du mobilier et du matériel varient suivant la nature des écoles ; il nous faut citer ici ceux qui concernent les écoles spéciales à notre chapitre :

— Décret du 29 janvier 1890 sur le matériel obligatoire d'enseignement, les livres et les registres scolaires, dans les écoles publiques élémentaires, maternelles, primaires supérieures professionnelles, les classes enfantines.

— Décret du 18 janvier 1887 sur l'organisation des

écoles primaires supérieures et des cours supplémentaires articles 30, 39, instruction 18 janvier 1887, concernant la construction, le mobilier et le matériel d'enseignement des écoles maternelles publiques.

— Circulaire 22 février 1905 relative aux écoles maternelles.

— Instruction 18 janvier 1887 concernant la construction le mobilier le matériel d'enseignement des écoles primaires élémentaires.

— Loi 27 avril 1909 concernant les classes et écoles de perfectionnement à l'usage des enfants arriérés.

L'exécution de ces diverses obligations communales est assurée par les dispositions du décret du 7 avril 1887 article 6 et suivants qui sont aussi applicables aux écoles obligatoires (1).

Remarquons d'ailleurs qu'aux obligations indiquées par les textes précédents, toute commune peut apporter toutes améliorations qu'elle juge utile pourvu qu'elles aient été préalablement approuvées (2).

Les dépenses des écoles conventionnellement obligatoires se répartissent entre l'État et les communes d'après des règles analogues à celles qui ont été indiquées plus haut pour les écoles légalement obligatoires.

En ce qui concerne les subventions pour la cons-

(1) Décret 17 mars 1888, art. 6. — Loi 27 avril 1909 art. 4.

(2) Décret 29 janvier 1890, art. 4 ; 7 avril 1887.

truction, reconstruction, l'agrandissement des écoles maternelles, nous avons déjà indiqué la dépense maxima à laquelle l'État consent à contribuer : elle est de 18,000 francs pour une école maternelle, de 80,000 francs pour une école primaire supérieure (1). La subvention ne peut jamais dépasser, pour les écoles professionnelles de toute nature, le maximum prévu pour les écoles primaires supérieures (2).

Pour les écoles d'enfants arriérés, la subvention ne peut pas dépasser 50 0/0 des annuités nécessaires au service des emprunts contractés ou aux prélèvements faits par les communes sur leurs ressources disponibles (3).

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, l'État paie, en sus des frais de l'inspection, les traitements du personnel enseignant des différentes écoles et classes conventionnellement obligatoires (4) ainsi que le supplément de traitement de 200 francs que reçoit le maître chargé du cours complémentaire annexé à une école élémentaire.

A l'égard des écoles primaires supérieures l'État supporte même en outre les allocations attribuées aux maîtres auxiliaires chargés d'enseignements accessoires dans les conditions prévues par les articles 13

(1) Tableau A annexé à la loi du 20 juin 1883.

(2) Décr. 17 mars 1888, art. 7.

(3) L. 27 avril 1909, art. 5.

(4) Loi 19 juillet 1889, art. 2 ; loi 27 avril 1909, art. 5.

et 28 de la loi de 1886 (1). Cependant les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires cessent d'être entretenus par l'État lorsque leur effectif s'est abaissé, pendant trois années consécutives, au-dessous de quinze élèves par année d'étude pour les écoles primaires supérieures, au-dessous de douze élèves par année d'étude pour les cours complémentaires (L. 19 juillet 1889, art. 5).

Les communes, de leur côté, ont à pourvoir du chef des écoles primaires supérieures et des cours complémentaires à des indemnités de logement et de résidence égales à celles qui sont allouées aux directeurs d'écoles élémentaires à plus de deux classes (2); aux allocations attribuées aux contre-maitres, chefs, sous-chefs d'atelier, ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel (3).

Rappelons que pour les écoles maternelles la rémunération des gens de service constitue toujours une dépense obligatoire pour les communes (4); une femme de service doit être attachée à toute école maternelle (5).

(1) Décr. 18 janvier 1887, art. 33-40 ; L. 19 juillet 1889, art. 13.

(2) Loi 19 juillet 1889, art. 12 ; décr. 20 juillet 1894, art. 2.

(3) L. 19 juillet 1889, art. 4 ; du 17 mars 1888, art. 16. Exceptionnellement, le ministre du Commerce peut accorder une subvention particulière, art. 17.

(4) L. 19 juillet 1889, art. 4.

(5) Décret 18 janvier 1887, art. 8.

CHAPITRE II

ŒUVRES COMPLÉMENTAIRES ET POSTSCOLAIRES.

Il nous faut d'abord énumérer et définir les principales œuvres dont nous devons nous occuper maintenant.

Des pensionnats peuvent être adjoints aux différentes écoles primaires publiques : l'instituteur ou l'institutrice qui désire recevoir des élèves internes demande l'autorisation au conseil départemental qui pourra l'accorder sur avis conforme du conseil municipal (1). Aucun des services relatifs à l'internat ne peut être imposé au personnel spécialement attaché à l'externat.

Des études surveillées peuvent être organisées dans les écoles primaires sur la proposition de l'inspecteur primaire, par décision de l'inspecteur d'académie. La surveillance est exercée par l'instituteur titulaire ou adjoint et ne peut lui être imposée ; tout ce que peut faire l'inspecteur d'académie c'est de

(1) L. 30 octobre 1886, art. 13 ; D. 18 janvier 1887, art. 15 ; arrêté 29 décembre 1888, art. 10 ; D. 16 janvier 1894 ; D. 17 mars 1888, art. 16 ; L. 27 avril 1909, art. .

recourir à des instituteurs auxiliaires qui sont rémunérés au moyen du produit des études (1).

Des cours d'adultes peuvent être créés par le préfet à la demande du conseil municipal et sur l'avis de l'inspecteur d'académie (2); ils peuvent être une répétition des cours de l'école élémentaire pour les illettrés ou ceux qui désirent fortifier leur première instruction; c'est ce qu'ils furent à peu près exclusivement à l'origine; mais ils abandonnent de plus en plus le domaine de l'enseignement élémentaire pour entrer dans celui de l'éducation générale et professionnelle.

Des classes de garde assureront aux enfants un abri entre la classe du matin et de l'après-midi et souvent aussi le soir après la classe jusqu'à 7 heures; des cantines scolaires fourniront en outre aux enfants la nourriture pour le repas de midi; il est inutile d'insister sur l'utilité que présentent ces institutions pour les familles pauvres en général, et en particulier pour les enfants dont l'habitation est éloignée de l'agglomération communale ou dont les parents sont retenus aux champs ou à l'usine.

Des cours domestiques et ménagers sur la cuisine, l'hygiène, la couture, prépareront les jeunes filles à

(1) Règl. 18 janvier 1887, art. 10; arrêté 29 décembre 1888, art. 9.

(2) Circ. 11 novembre 1890; L. 30 octobre 1896, art. 8.

leur rôle de femme et de mère ; les lectures publiques à haute voix, les simples causeries dialoguées, les conférences, contribueront à l'éducation sociale, et seront autant de distractions pour le village.

En sus des bibliothèques scolaires que doivent posséder les écoles et pour lesquelles le conseil municipal peut voter des fonds spéciaux, il peut être installé des bibliothèques populaires (1), des bibliothèques cantonales, des musées scolaires.

L'organisation de colonies de vacances, de voyages, fera participer à des privilèges généralement réservés aux enfants fortunés des écoliers moins heureux ; ces œuvres fortifieront les santés délicates des jeunes voyageurs, développeront leur instruction, et surtout leur personnalité en leur donnant des leçons d'initiative et d'intelligence.

L'enseignement du tir (2), les leçons de gymnastique, l'instruction militaire donnés aux enfants de la commune, contribueront aussi à leur développement physique, et les prépareront à remplir sans peine et sans marchander leurs devoirs envers la patrie.

Citons enfin pour être à peu près complets les fêtes scolaires, les jeux et même les mutualités scolaires qui ne constituent pas des œuvres d'instruction proprement dites mais qui peuvent être regardées

(1) Arrêté 1^{er} juin 1862.

(2) Circ. 26 avril 1907.

à un certain point de vue comme des œuvres d'éducation sociale « en apprenant à l'enfant la puissance de l'épargne », la force de l'association et en l'accoutumant à pratiquer le principe de solidarité.

Il nous faut maintenant rechercher par quels moyens la commune peut contribuer au développement de ces diverses entreprises :

a) D'abord les municipalités peuvent prendre seules l'initiative de chacune de ces œuvres et organiser autant d'institutions distinctes qui présenteront un caractère essentiellement communal : elles déterminent les procédés d'établissement, s'assurent un local s'il y a lieu, un matériel, recherchent les moyens financiers, fixent les règlements, débattent avec le personnel qu'elles nomment les indemnités qu'elles lui garantissent, agissant toujours au mieux des intérêts de la commune et de l'entreprise et se conformant toutefois en toutes choses aux législations générales ou de l'enseignement : c'est ainsi que la commune ne peut pas créer toutes ces œuvres indifféremment ; la loi prévoit en effet la création du cours d'adultes par le préfet, de l'internat par le conseil départemental, de l'étude surveillée par l'inspecteur d'académie ; et même, alors que l'internat et le cours d'adultes doivent être demandés par la commune, l'étude surveillée peut être créée indépendamment de toute intervention municipale ; ajo u-

tons aussi que le droit de nomination du personnel n'est pas absolu pour la municipalité : les études surveillées, les internats sont dirigés par des instituteurs publics ; les cours d'adultes peuvent être confiés à une personne proposée par le maire, mais seulement après approbation du préfet sur l'avis de l'inspecteur d'académie.

Les efforts des communes seront d'ailleurs secondés : elles trouveront dans le préfet, dans des sociétés particulières (1), l'État des auxiliaires précieux : le préfet, les sociétés leur donneront tous les conseils susceptibles de les aider pour l'achèvement de l'œuvre entreprise ; ces sociétés et l'État leur assureront même leur concours effectif ; presque toutes les associations délèguent des conférenciers aux municipalités qui en réclament ; certaines comme le musée pédagogique prêtent des vues pour illustrer les conférences ; la société Franklin donne des subventions en livres, etc., etc., l'État accorde souvent en faveur des cours d'adultes et d'apprentis des subventions qui peuvent atteindre la moitié des frais qu'entraînent les cours, à condition que la commune de son côté s'engage à couvrir les dépenses de chauffage et d'éclairage. Les clichés photographiques devant servir aux projections lumineuses dans les

(1) Société pour l'éducation sociale ; association polytechnique ; association philotechnique ; association polématique ; société d'enseignement moderne ; musée pédagogique, etc., etc.

cours d'adultes et les conférences populaires circulent en franchise (D. 3 février 1896) (2).

Si les municipalités savent profiter de tous les aides qu'on leur offre aujourd'hui de toutes parts, elles ne tarderont pas à voir les effets de leurs efforts dépasser de beaucoup leurs espérances ; elles s'apercevront vite qu'il suffit souvent de légers sacrifices pour obtenir d'excellents résultats : la première installation d'un tir ne revient guère qu'à 85 francs permettant d'acquérir une carabine, un rameneur indispensable pour la sécurité, un porte-carton : une cantine communale organisée économiquement et avec la collaboration de bonnes volontés pourrait arriver à donner des aliments chauds et réconfortants qui ne coûteraient pas plus de 0 fr. 10 : à Landrecies une soupe chaude avec légumes revient à 0 fr. 03.

b) Généralement la commune n'intervient pas personnellement et d'une façon aussi complète ; les œuvres qui nous intéressent sont organisées par des associations dont l'objet plus ou moins vaste peut être l'amélioration de la condition des écoliers d'une façon générale, ou l'organisation particulière d'un tir, d'une cantine .. ; l'avantage de ce procédé saute immédiatement aux yeux ; l'association parce qu'elle est une personne distincte, prendra un développe-

(1) D. 18 janvier 1887, art. 104.

ment particulier, ne manquera de recueillir certains biens, ne serait-ce que des cotisations minimales ; parfois les ressources peuvent affluer et promettre une prospérité rapide ; remarquons aussi combien une œuvre indépendante doit être plus durable, plus solide que l'œuvre, étroitement liée à la municipalité en fonctions, qui risque fort de disparaître avec elle. D'autres fois c'est un particulier qui se dévoue et consacre ses biens à l'une de ces œuvres de solidarité ; ou bien c'est l'instituteur qui institue un internat, un tir, un cours d'adultes (1). En tout cas ces moyens divers loin d'exclure le rôle de la municipalité exigent au contraire son intervention ; il faut tout d'abord songer à l'influence bienfaisante que peuvent exercer un maire, des conseillers municipaux dévoués et actifs ; n'est-ce pas presque toujours sur leur initiative que se fondent les sociétés scolaires ? n'est-ce pas ces représentants de l'association communale qui sont tout désignés pour user de leur popularité, et attirer ainsi les participations individuelles et la jeune clientèle des œuvres scolaires ?

Le conseil municipal peut leur venir en aide de mille façons et souvent à très bon compte : il peut leur prêter des locaux, il peut leur fournir leur matériel en tout ou en partie, il peut voter des indem-

(1) Avantages accordés aux instituteurs : circ. 26 avril 1907 : dispenses de droit de deux périodes d'exercice. Déc. 27 décembre 1900 : Distinctions honorifiques, supplément de vacances.

nités aux instituteurs qui se multiplient, il peut exciter l'émulation des lectures publiques en promettant des récompenses, organiser une distribution de prix dans sa salle des fêtes.... chaque fois qu'une loi, une circulaire prévoit la création d'une œuvre complémentaire de l'école, elle ne manque pas de signaler parmi les subventions possibles, les subventions communales.

La commune, au lieu d'attribuer des subventions aux institutions scolaires elles-mêmes, peut, dans certains cas, si elle le préfère, distribuer la somme qu'elle entend consacrer aux œuvres d'instruction entre les enfants appelés à les fréquenter : elle peut, sous certaines conditions que nous examinerons tout à l'heure, distribuer aux enfants des secours ; elle peut aussi, lorsque l'œuvre est payante, accorder des bourses à certains enfants : c'est ainsi qu'en offrant aux plus intelligents et aux plus studieux des bourses afin d'assister aux études surveillées, à ceux qui habitent loin de la commune des bourses d'internat, à ceux qui sont délicats des bourses de voyage, de colonies de vacances, elles font profiter d'excellentes institutions des enfants qui n'auraient pas pu en bénéficier autrement.

c) Les communes disposent enfin d'un dernier moyen pour contribuer au développement des œuvres post-scolaires et complémentaires de l'école ; c'est de procéder à la création de la caisse des écoles qui

pourra se charger de l'établissement et de l'entretien de la plupart d'entre elles; si les communes procédaient toujours et seulement ainsi, l'énumération que nous avons faite des différentes institutions complémentaires de l'école aurait été en dehors de notre sujet; nous n'aurions eu à étudier que les rapports fort simples de la commune et de la caisse des écoles; si la caisse est créée sur l'initiative de la commune, si le Conseil d'État, par des avis et dans des arrêts (1) lui a reconnu la qualité d'établissement public, « elle n'en reste pas moins autonome et indépendante, agissant comme une association ordinaire » et dépassant ainsi, dans ses effets, les limites de notre étude; c'est afin d'éviter un reproche, que j'aurais paru mériter, que j'examine en dernier lieu cette institution qui, cependant, est obligatoire et constitue le procédé le plus normal d'intervention communale.

La loi du 10 avril 1867 avait décidé, dans son article 13, qu'une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, pouvait créer dans toute commune une caisse des écoles. La loi du 28 mars 1882 en disposant, dans son article 17, qu'une caisse serait établie dans toute commune, a changé cette faculté en une obligation; plusieurs communes qui se réu-

(1) Caisse des écoles, du VI^e arrondissement de Paris, Fourcade, Darest, 22 mai 1903.

nissent pour la formation et l'entretien de cette caisse sont considérées comme ayant toutes satisfait à leur obligation, si elles y ont été autorisées (1); la disposition de la loi de 1867 qui prévoit cette réunion n'a pas été abrogée. Aucune loi ne prévoit d'ailleurs de sanction à cette obligation, et jamais un préfet n'a institué d'office une caisse des écoles; et si, dans le département de la Somme, l'on compte environ sept cent quatre-vingt-douze caisses sur huit cent trente-six communes, il existe beaucoup de régions où l'on aurait de la peine à en trouver quelques-unes.

On ne saurait trop s'élever contre l'insouciance de certaines municipalités, qui estiment que le besoin d'une caisse ne se fait pas sentir puisque le conseil municipal en remplit l'office, s'il crée lui-même, comme nous l'avons vu, les œuvres scolaires, et inscrit au budget communal les crédits qu'elles nécessitent : il est trop facile de répondre, avec M. Jacquin, « que l'action de la municipalité ne sera jamais aussi large que celle de la caisse des écoles ni par les moyens si variés auxquels celle-ci peut recourir, ni par les concours qu'elle mettra en mouvement ».

Que les communes n'objectent pas non plus que le but légal de la caisse qui est « d'encourager et de

(1) Caisse cantonale de Rebais (Seine-et-Marne).

faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents » est trop restreint ; la jurisprudence entend maintenant ces termes dans un sens assez large (Conseil d'État, avis 17 mai 1900) et les différentes caisses existantes, qui leur ont conféré toute l'extension nécessaire, n'ont jamais été entravées par l'administration ; c'est ainsi que la caisse des écoles ne distribue pas seulement des secours aux indigents, des récompenses aux élèves assidus, mais encore crée des cantines scolaires, des classes de garde, des œuvres du trousseau, des crèches ; subventionne des cours d'adultes, soutient des patronages, favorise la mutualité, organise des fêtes, incite la création d'associations de jeux, de gymnastique, de tir, encourage des voyages et excursions scolaires, etc., etc.

Quoi qu'il en soit, lorsque le conseil municipal a décidé la création d'une caisse des écoles, il ne doit pas considérer que son rôle est achevé ; il doit encore lui accorder à titre de subventions toutes les sommes qu'il peut consacrer à cet objet et notamment celles qu'il avait jusqu'ici inscrites au budget pour le même but ; il peut y ajouter le produit de dons qu'il sollicitera des époux au moment des mariages, de quêtes qu'il fera dans l'assistance, de libéralités qu'il obtiendra souvent des familles aisées après une naissance ou un décès ; il peut organiser des bals, des fêtes au profit de la caisse ; une circulaire du

30 août 1882 a prévu une autre source de revenus en autorisant les communes à louer, les jeudis et dimanches ou les autres jours à partir de 4 heures les salles d'écoles pour les adjudications publiques, moyennant un prix de 5 ou 10 francs suivant que l'ensemble des lots adjugés est ou non supérieur à 1,000 francs ; de même pour les réunions électorales, si la mise à la disposition des salles est gratuite, rien n'interdit aux organisateurs d'y voir l'occasion d'une allocation à la caisse ; bref le conseil municipal ne doit marchander ni son argent ni sa peine ; il peut sans crainte se montrer très généreux, aussi large qu'il le serait à l'égard d'œuvres scolaires essentiellement communales : est-ce que les œuvres scolaires qui épuiseront ses subventions ne doivent pas mériter sa confiance ? ne sont-elles pas conçues selon un esprit conforme au sien ? lors de la création de la caisse il a approuvé son organisation et a dû « prendre à cet égard toutes les garanties dans la délibération constitutive de la caisse et s'assurer notamment avec la présidence de droit du maire la présence d'un nombre déterminé de ses membres dans le conseil d'administration » ; il n'a pas non plus à craindre que la caisse fasse bénéficier de ses ressources des écoles libres, plusieurs arrêts ont reconnu que la loi de 1886 lui avait retiré ce droit (1).

(1) Arrêts 21 mai 1903 cités ci-dessus. Conclusions de M. Romieu.

Nous avons indiqué que les communes pouvaient contribuer à l'effort général exercé en faveur de l'éducation postscolaire ou complémentaire de l'école en accordant des subventions soit à des sociétés ayant pour but le fonctionnement d'œuvres scolaires, soit à des individus, instituteurs ou particuliers ayant organisé des institutions du même genre ; ce procédé d'intervention communale ne constitue pas un droit absolu pour la commune, mais est soumis au contraire à certaines restrictions : il nous faut donc revenir sur ce point afin d'essayer de délimiter les pouvoirs de la commune en ce qui concerne le choix des œuvres auxquels elle veut concourir ; ou plutôt en examinant la question sous son autre face, afin de déterminer ce qu'il est interdit à la commune de faire en cette matière : et d'abord la loi de 1886 en ne reconnaissant que deux sortes d'écoles, celles qui sont fondées et entretenues par l'État, le département et la commune, qu'elle nomme écoles publiques, et celles qui sont fondées et entretenues par les particuliers ou des associations, qu'elle nomme écoles privées, interdit absolument par là même aux communes de subventionner les établissements de la seconde catégorie de quelque manière que ce soit.

J'explique ces derniers termes : cette interdiction absolue ne permet même pas aux communes de se prévaloir de l'article 145 de la loi municipale pour

subventionner des écoles privées (1). Cette interdiction comporte en outre celle de toutes subventions qui pourraient profiter même indirectement à une école privée (2) ; c'est ainsi que les conseils municipaux ne peuvent rien accorder aux enfants d'écoles libres qui pourrait avoir pour effet de diminuer d'une façon quelconque les charges de l'école ; tout ce qu'ils peuvent faire, c'est d'allouer aux enfants pauvres de l'école libre des subventions qui constitueront réellement des subventions d'assistance, et pas autre chose (3). C'est ainsi encore qu'il n'est pas permis aux communes de subventionner une œuvre privée qui n'est pas une école en elle-même, mais qui est une dépendance de l'école libre.

Cela étant, quelles sont, parmi les œuvres que nous avons citées, celles qui constituent *une école* et ne peuvent profiter, lorsqu'elles sont fondées et entretenues par des particuliers ou des associations, de la générosité municipale ? Un avis du Conseil d'État du 29 novembre 1898 déclare que les cours d'adultes doivent être considérés comme de véritables établissements d'enseignement primaire dans le sens des articles 1 et 2 de la loi du 30 octobre 1886 ; nous pouvons peut-être émettre la même opinion en ce qui

(1) Avis Conseil d'État, 29 juillet 1888.

(2) Conseil d'État, 17 avril 1891, commune d'Espalion.

(3) Conseil d'État, 20 janvier 1891, commune de Mantes ; 21 novembre 1902, commune de Daon.

concerne les études surveillées pendant lesquelles le maître fournit généralement des explications qui font qu'elles constituent en réalité un prolongement de l'école primaire; nous pouvons peut-être déclarer, par suite de l'analogie des classes de garde avec les écoles maternelles et les salles d'asile (1) que celles-là constituent aussi des écoles. Mais c'est tout, croyons-nous. Répétons encore une fois que toutes les autres œuvres privées que la commune peut, en principe, subventionner, constituent la plupart du temps des dépendances d'écoles et, en ce cas, ne peuvent rien recevoir de la commune.

Il est encore interdit aux communes d'accorder aux œuvres scolaires privées des subventions qui, en dernière analyse, constitueraient des dépenses relatives à l'exercice du culte (2); ce sera une question de fait, d'apprécier si une subvention, destinée par exemple à l'œuvre créée par un curé, rentre dans cette prohibition. Les conseils municipaux devront encore éviter de se mettre dans le cas de l'article 16-3° de la loi du 1^{er} juillet 1901. Ils ne devront non plus dispenser leurs faveurs à des sociétés exclusivement politiques; et, sous couleur d'éducation sociale beaucoup ont essentiellement ce caractère;

(1) Conseil d'État, 17 juillet 1891, commune de Saint-Michel-en-l'Herm.

(2) L. 9 décembre 1905, art. 2.

leurs délibérations pourraient être déclarées nulles (1).

Si nous examinons la question sous une autre face, nous dirons que les conseils municipaux doivent être imbus du principe de la neutralité des œuvres scolaires ; ils doivent constamment se rappeler qu'ils représentent la commune, que cette personne morale n'est pas homogène mais composée d'éléments divers ; que leur rôle n'est pas de satisfaire, un groupe d'habitants, même une majorité qui ne constitue pas la commune, mais d'envisager l'intérêt général de la commune qui ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt de la majorité ; la commune a besoin de l'effort unanime de tous les éléments qui la composent ; toutes mesures qui sacrifieraient un de ces éléments, fut-ce le moins considérable, iraient à l'encontre de son intérêt : les mesures conformes à l'intérêt général sont celles qui sont suffisamment libérales, indépendantes, pour que tous puissent également les supporter ou en profiter, selon que la mesure impose un sacrifice ou garantit un avantage. Donc en ce qui concerne notre matière, les conseils municipaux devront s'assurer que les œuvres qu'ils organisent ou qu'ils subventionnent ne peuvent choquer la conscience de personne ; nous estimons qu'une œuvre pour atteindre ce résultat « doit avoir pour but de préparer chez le jeune adolescent

(1) Loi 5 avril 1884, art. 63-72.

l'émancipation de l'intelligence, doit l'amener à raisonner lui-même sur chaque chose » : plutôt que de lui apprendre, doit lui enseigner les moyens d'apprendre, plutôt que de lui imposer un jugement, doit aboutir à le faire penser par lui-même ; nous affirmons par là même encore une fois qu'une œuvre communale à un degré quelconque ne doit à aucun point de vue revêtir le caractère d'une œuvre politique ou confessionnelle.

Ayant examiné dans quelles mesures les communes peuvent contribuer aux institutions d'éducation populaire, nous pouvons dire rapidement selon quelles proportions elles y participent réellement : les sacrifices qu'elles consentent pour l'éducation populaire sont très minimes et ce qui est plus grave, vont en diminuant : il ne faut cependant pas s'alarmer : la cause de cette diminution n'est pas l'incurie des municipalités, mais la loi sur l'assistance aux vieillards et aux infirmes qui provoque des dépenses abusives qui, si elle est indispensable dans son principe, n'est pas soustraite à tout reproche dans son application. Les communes ont néanmoins le mérite de dépenser beaucoup plus que les conseils généraux et l'État réunis ; et, dans certains départements, elles remplissent même largement leurs devoirs. En 1908-1909 elles ont voté pour l'éducation populaire 1,380,743 francs contre 1,631,214 francs en 1907-1908. Alors que les municipalités de Seine-et-Oise

ont voté en 1908-1909 82,710 francs, dans les Basses-Alpes nulle somme n'est inscrite au budget municipal ; et cependant 211 instituteurs, 365 institutrices tiennent des cours d'adultes dans ce département (1).

La contribution des conseils généraux s'est élevée en 1908-1909 à 61,881 francs au lieu de 59,175 francs en 1907-1908. La part contributive de l'État a été maintenue en 1908-1909 au chiffre de 700,000 francs.

Les œuvres complémentaires et postcolaires peuvent avoir une portée sociale considérable : elles sont la réalisation du principe d'égalité parce qu'elles sont la mise à la disposition de tous des moyens suffisants pour tout entreprendre ; elles sont la condition d'une évolution progressive des principes sociaux parce

(1) Cf. pour plus de détails Rapport sur l'éducation populaire :

1894-5,	1. fasc. imp. nat.,	août 1895.
1895-6,	<i>J. O.</i> , 44	août 1896.
1896-7,	— 29	juillet 1897.
1897-8,	— 27 —	1898.
1898-9,	— 29 —	1899.
1899-0,	<i>Bull. adm. ins. pub.</i> ,	août 1900.
1900-1,	—	19 août 1901.
1901-2,	—	1er août 1902.
1902-3,	—	9 juillet 1903.
1903-4,	—	19 octobre 1904.
1904-5,	—	5 juin 1905.
1905-6,	—	21 mai 1906.
1906-7,	—	2 juin 1907.
1907-8,	—	2 juin 1908.
1908-9,	—	24 juin 1909.

que l'homme qui par suite d'un certain développement intellectuel a perdu la croyance à une religion qui fondait sa morale doit aussi être mis à même de concevoir une morale indépendante de toute foi.

L'utilité des œuvres d'éducation populaire croîtra sans cesse jusqu'au jour où elles deviendront absolument indispensables ; lorsque l'instruction, l'éducation, le bien-être auront atteint un développement tel que les hommes jouiront généralement d'une intelligence supérieure à celle dont ils disposent aujourd'hui, tout individu exceptionnellement pourvu de la seule instruction primaire sera incapable de se développer dans un milieu où il se trouvera écrasé.

Enfin lorsque l'éducation populaire aura pris une certaine extension, il y a tout lieu de supposer que le besoin d'une organisation légale et méthodique se fera sentir ; la seconde instruction ne sera assurée définitivement que le jour où les œuvres d'éducation populaire auront été imposées aux communes, le jour où l'obligation postscolaire jusqu'à l'âge de dix-neuf ans aura été décrétée, le jour où le budget de l'État comprendra un crédit important en sa faveur ; lorsqu'elle sera contrôlée de façon méthodique et soumise à des programmes adaptés au milieu économique et social.

CONCLUSION

Ayant ainsi achevé l'étude du rôle qu'a eu successivement la commune en matière d'enseignement primaire, nous devons nous efforcer pour conclure de mettre en lumière les idées générales qui résultent de cette étude.

Les lois révolutionnaires ne furent que des déclarations de principes ; elles constituent le programme du dix-neuvième siècle ; elles posent tous les grands problèmes sociaux vers la solution desquels on s'achemina au cours de cette période ; elles ne furent pas des œuvres de réalisation, et ne sauraient être prises comme point de départ lorsqu'il s'agit de déterminer les diverses étapes par lesquelles a dû passer une œuvre sociale avant d'arriver à une organisation définitive : abstraction faite de ces lois, l'instruction publique commença par être un service essentiellement local ; en l'an X ce sont les administrations locales qui ont seules le souci de l'enseignement primaire ; elles supportent tous les frais des écoles, apprécient elles-mêmes leurs besoins, sont libres d'y pourvoir comme

elles l'entendent, choisissent les instituteurs, fixent la rétribution scolaire, en dispensent qui elles veulent (1). On considéra alors que les écoles primaires devaient constituer des institutions locales : l'instruction est une affaire de famille ; il appartient aux parents de donner à leurs enfants l'éducation qui leur convient et le meilleur moyen de respecter ce droit des parents, de leur accorder une influence sur l'école est d'en confier la direction aux conseils locaux, la surveillance à un comité qu'ils nomment (ordonnance de 1816). L'on vit aussi dans ce régime le moyen d'assurer un développement rapide au service qu'il fallait organiser : les ressources communales étaient indispensables ; tout effort n'est vigoureux et efficace qu'à condition d'être libre, volontaire, consenti ; une œuvre ne prospère que si elle se développe dans un milieu qui lui est favorable.

Quoi qu'il en soit, tout notre travail a consisté à rechercher toutes les atteintes qui ont été successivement apportées à ces premières conceptions ; toute notre étude aboutit à constater la transformation de l'œuvre communale en une œuvre essentiellement nationale. Le germe de cette situation définitive peut-être découvert dans les lois de l'an III et de l'an IV qui décident que c'est la République qui fournit les locaux nécessaires pour le service

(1) Dans la limite du cinquième des élèves en l'an X.

scolaire et disposent en faveur des écoles, des édifices appartenant à la nation.

Nous avons vu les communes soumises à des obligations toujours plus précises et plus nombreuses ; d'abord, simplement tenues de pourvoir à l'instruction publique sans plus, les communes perdirent peu à peu toute liberté pour définir cette simple obligation et déterminer les moyens d'exécution : les communes ne disposèrent plus de toute latitude pour fixer le nombre des écoles qu'il y avait lieu de créer ; la loi de 1830 (1) exigea d'elles un minimum ; par la suite elles perdirent même le droit de fixer le nombre d'écoles à créer en sus du minimum (Loi 1867) ; — soumises à un nombre déterminé d'écoles, les communes furent contraintes d'installer des écoles diverses par leur nature, écoles de filles en 1830 et 1867, écoles de hameau en 1883 — Puis ce furent les procédés d'exécution qu'on leur imposa : des mesures furent prises pour empêcher les municipalités d'installer des écoles dans des bâtiments loués (Ordonnances 1833-1838-1844. Loi 1889 art. 4, 44.) — Déterminées en largeur les obligations communales furent déterminées en profondeur : la loi de 1830 les obligea à fournir à l'instituteur un traitement minimum ; la détermination du

(1) A partir de 1830, deux communes ne peuvent avoir une seule école qu'avec l'autorisation du conseil académique.

montant de la rétribution scolaire échappa aussi aux conseils municipaux..... Si étroitement resserrées par des règles légales aussi strictes, les municipalités se virent en outre sous le coup de sanctions extraordinaires (établissement d'office, emprunt d'office).

Tandis que les communes se voyaient imposer des obligations toujours nouvelles, elles perdaient peu à peu des droits qui leur avaient été tout d'abord reconnus ; jusqu'en 1850 elles avaient apprécié dans quelle mesure il convenait d'appliquer le principe de gratuité et avaient choisi les enfants qui devaient en bénéficier ; à partir de cette date, les communes durent fournir l'enseignement gratuit à tous les enfants déclarés indigents par le préfet ; en 1882 la gratuité absolue qui n'était que facultative pour les communes devint obligatoire.

Mais ce fut surtout en soustrayant l'instituteur à toute dépendance vis-à-vis de la commune, et en le soumettant au préfet, que l'on porta à l'enseignement communal un rude coup ; la loi de 1850 reconnaissait encore aux conseils municipaux le droit de choisir l'instituteur sur une liste d'admissibilité dressée par le conseil académique du département, voulant « respecter dans le père de famille, le droit d'intervenir pour le choix de celui qui le remplace auprès de ses enfants » ; mais avant d'être adoptée, la disposition avait été longuement discutée et vivement combattue ; dès 1852 le droit de nommer les institu-

teurs est attribué aux recteurs ; les conseils municipaux n'ont même plus le droit de présentation dont ils avaient joui en 1833 ; et en 1854 le droit de nomination passe au préfet. L'instituteur est ainsi devenu un fonctionnaire d'État ; dès lors la commune perd toute influence sur l'esprit de l'enseignement donné à ses enfants ; avec la loi de 1889, il ne subsiste même plus entre l'instituteur et la commune le lien moral qui unit parfois celui qui reçoit et celui qui donne. Ajoutons une dernière série de dispositions qui achève de donner à l'instruction le caractère national qu'elle revêt aujourd'hui : l'État participa aux dépenses de l'instruction primaire à partir de 1818 ; sa contribution fut officiellement habituelle en 1830 (ordonn. 14 février) et toujours plus généreuse ; de 50,000 francs en 1818, elle atteignit 205,088,175 francs en 1908 (chap. 92, 97 et suivants du budget de l'instruction publique) ; le concours de l'État fut d'abord accordé sous forme de subventions aux communes, qui avaient à supporter les frais de l'instruction publique : à partir de 1889, c'est l'État qui prit à sa charge les dépenses générales de l'enseignement, les communes, soumises à des obligations strictement limitées et présentant un caractère purement local (construction et entretien des écoles), ne furent plus qu'agents d'exécution d'un service national.

Recherchant les causes de cette évolution nous répéterons, que si l'enseignement fut d'abord un

service non centralisé, c'est parce que l'instruction est l'affaire des familles et aussi parce que l'on vit là un moyen de conquérir le zèle des communes ; au surplus il parut logique, que celles ci eussent des droits sur une institution dont elles payaient les frais ; nous n'avons pas à insister ici sur les avantages généraux que présente la décentralisation (1). Nous n'indiquerons pas les causes qui président à toute centralisation. Pourquoi en particulier le service de l'instruction primaire s'achemina sans cesse vers une centralisation toujours plus complète ? Les raisons sont nombreuses : le concours pécuniaire de l'État, devenu nécessaire et considérable, celui-ci se sentit des droits de plus en plus étendus sur un service auquel il participait avec une générosité toujours plus grande.

C'est l'éducation et l'instruction primaires qui façonnent l'esprit des hommes ; l'intérêt qu'il y a pour tout gouvernement de former les citoyens de demain est évident ; cette préoccupation devient particulièrement vive pour un gouvernement partisan de l'enseignement laïque ; l'enseignement confessionnel étant appelé à bénéficier presque exclusivement d'un régime essentiellement communal.

A un point de vue plus élevé, nous dirons que l'unité de doctrine confère au pays une force singu-

(1) Berthélemy, droit administ. p. 92.

lière ; l'enseignement communal serait peut-être déprimant ; un régime où l'instruction publique est nationale, et où l'on reconnaît cependant à tout citoyen, sous certaines réserves de capacité et de moralité, le droit d'ouvrir en face des écoles de l'État des écoles concurrentes, semble éviter ce défaut tout en respectant la liberté.

Enfin, à notre époque, l'instruction ne peut être obligatoire, que si elle reste neutre ; or la neutralité absolue peut sembler difficile à concevoir dans une école qui subit l'influence d'une municipalité : au temps des premières lois sur l'instruction, cette objection pouvait être moins grave que maintenant : les idées les plus diverses n'avaient pas encore pénétré jusqu'au fond des campagnes ; les habitants d'un village devaient avoir des conceptions morales et religieuses à peu près identiques ; l'enseignement de l'école, au moins dans ses principes devait satisfaire la presque unanimité des parents ; mais nous sommes bien éloignés de ces temps : aujourd'hui un enseignement non neutre aurait beaucoup de chance de froisser la conscience d'une bonne partie de ceux qui seraient obligés de le suivre.

Toutes ces causes expliquent la centralisation de l'instruction primaire obligatoire ; elles font en outre supposer que, pour des motifs identiques, les œuvres d'éducation populaire, les écoles facultatives suivront peut-être une évolution analogue : dans un

avenir prochain sans doute, certaines œuvres facultatives deviendront obligatoires pour les communes dans des conditions légalement déterminées ; l'État y participera pécuniairement toujours davantage et les communes perdront les droits qu'elles ont aujourd'hui de les diriger et d'en choisir le personnel.

Vu :

Le Président de la thèse,

Vu :

H. BERTHÉLEMY.

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

ADDENDA

Page 13. — Les décrets de l'an III et de l'an IV n'ont pas eu pour but de décharger les communes des dépenses de l'instruction primaire : toutes les fois que la République ne disposait pas de biens nationaux, le principe édicté par la loi de 1792 devait retrouver son application, ainsi que cela semble résulter des lois des 28 messidor an IV, 2 et 15 frimaire an VI, 5 et 11 frimaire an VII ; les communes devaient supporter subsidiairement les dépenses de construction, d'ameublement et d'entretien.

Page 109. — Enfin une commission municipale scolaire doit être constituée dans toutes communes pour surveiller et encourager la fréquentation des écoles.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Formation historique des obligations communales.

§ 1 ^{er} . — Révolution. — Premier Empire. — Restauration	7
§ 2. — De la Monarchie de Juillet à la législation actuelle. — Loi du 28 juin 1833. — 15 mars 1850. — 10 avril 1867. — 17 juin 1878. — 16 juin 1881	20

DEUXIÈME PARTIE

Législation actuelle.

TITRE 1 ^{er} . — ÉCOLES OBLIGATOIRES	45
CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Établissement des écoles obligatoires.</i>	53
§ 1 ^{er} . — Établissement. — Dépenses d'établissement.	53
a) Cas où l'école dessert une seule commune.	53
b) Cas où l'école dessert plusieurs communes	58
§ 2. — Ressources	61
a) Emprunts	63
b) Libéralités scolaires	66
c) Subventions	74
§ 3. — Sanctions	88
a) Établissement d'office	90
b) Non paiement de la subvention	100

	Pages
CHAPITRE II. — <i>Fonctionnement des écoles obligatoires.</i>	103
§ 1 ^{er} . — Rôle de la commune	103
§ 2. — Ressources. — Sanctions.....	119
TITRE II. — ÉCOLES ET CLASSES FACULTATIVES. — ŒUVRES COMPLÉMENTAIRES ET POSTSCOLAIRES.....	125
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Écoles et classes facultatives</i>	128
a) Écoles purement facultatives.....	132
b) Écoles conventionnellement obligatoires.....	134
CHAPITRE II. — <i>Œuvres postcolaires et complémen- taires de l'école</i>	143
CONCLUSION	162

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute.
